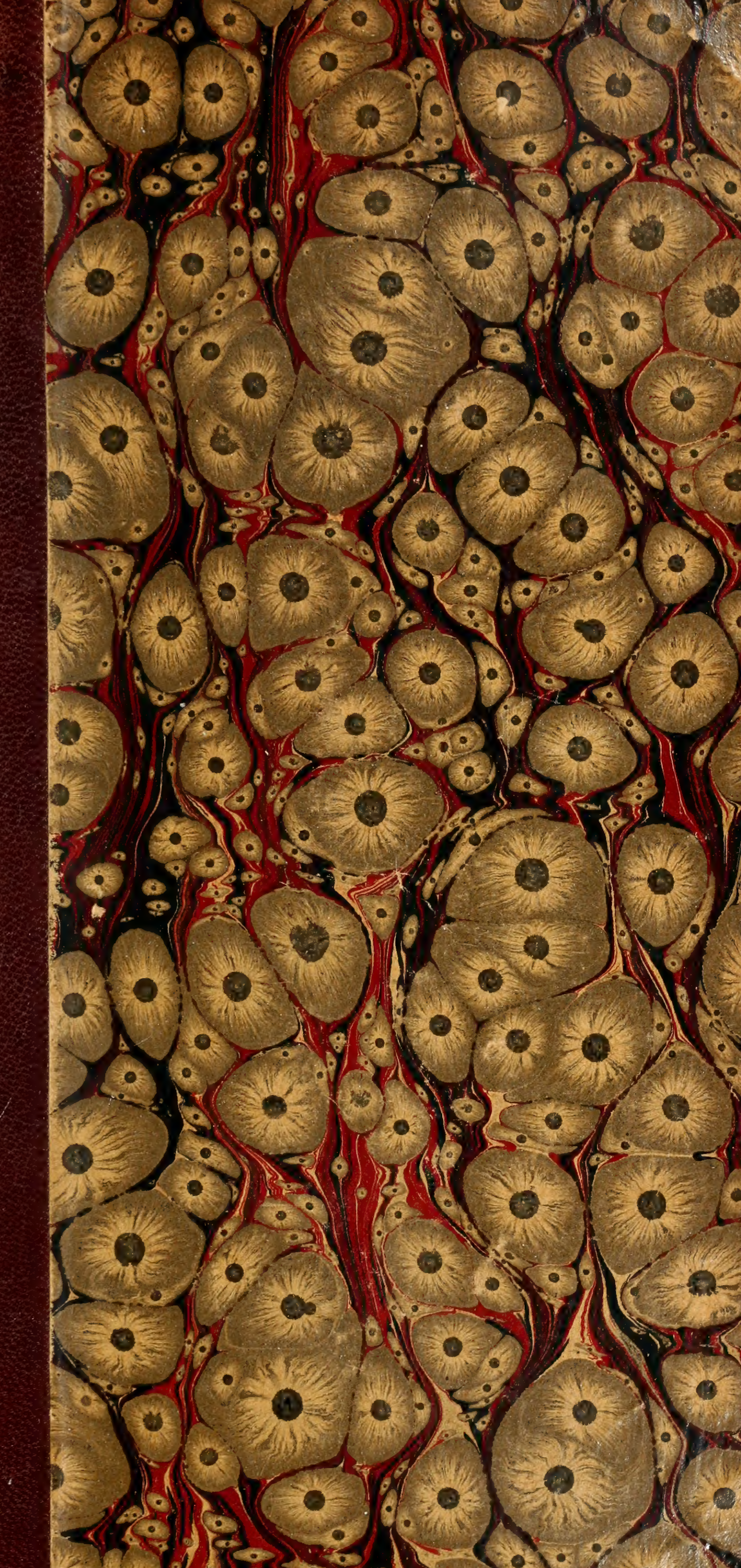


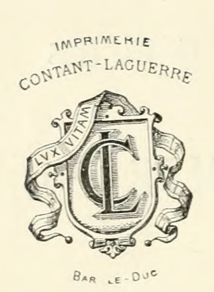




COURS

D'ÉCONOMIE POLITIQUE

IV


IMPRIMERIE
CONTANT-LAGUERRE
LVX VITAM
BAR-LE-DUC

COURS
D'ECONOMIE POLITIQUE

CONTENANT

AVEC L'EXPOSÉ DES PRINCIPES

L'ANALYSE DES QUESTIONS DE LÉGISLATION ÉCONOMIQUE

PAR

PAUL CAUWÈS

PROFESSEUR A LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

TROISIÈME ÉDITION

TOME QUATRIÈME

PARIS

LIBRAIRIE

DU RECUEIL GÉNÉRAL DES LOIS ET DES ARRÊTS

ET DU JOURNAL DU PALAIS

L. LAROSE, LIBRAIRE-ÉDITEUR

22, RUE SOUFFLOT, 22

1893

TROISIÈME PARTIE.

ÉCONOMIE PUBLIQUE ET FINANCIÈRE.

NOTIONS PRÉLIMINAIRES.

1120. L'économie publique est l'une des principales branches de la science économique : elle a pour objet l'étude des procédés et des ressources au moyen desquels les États parviennent à entretenir les services d'intérêt général et à réaliser un ensemble d'œuvres collectives nécessaires à la conservation ou au progrès de la société ; c'est, en un mot, la science des dépenses et des finances publiques.

L'économie publique, au point où nous sommes arrivé, est un sujet déjà étudié sous plusieurs de ses aspects. Elle est en effet dominée par la théorie des attributions de l'État, qui forme l'une des parties constitutives de l'économie politique générale (nos 97 à 107, 115 à 126). L'organisation des services publics essentiels à l'ordre social n'étant pas, selon la remarque qui en a été faite, du ressort de l'économie politique est un sujet dont nous n'avons aucunement à nous occuper ici (n° 107). Quant au rôle auxiliaire ou tutélaire de l'État relativement à l'industrie privée, il n'est pas douteux qu'il ne se rattache de plus près à l'économie industrielle qu'à l'économie publique ; c'est bien pourquoi il en a été question dans la seconde partie. Au surplus, si l'on met de côté les services militaires, qui appartiennent d'ailleurs à la classe des attributions essentielles, les causes principales des besoins financiers de l'État, et par conséquent de ses dépenses, sont les travaux publics de toutes sortes, et en particulier ceux qui concernent l'outillage national, les communications postales et télégraphiques, la création et l'entretien d'un réseau de routes, de voies navigables et de voies ferrées. Voilà ce qui constitue une importante partie organique de l'économie publique non abordée jusqu'ici, parce qu'elle

exige une étude spéciale. Elle se détache de l'économie industrielle où l'action et les intérêts des particuliers sont principalement en cause. Les œuvres de solidarité nationale qu'elle envisage ont des conséquences économiques et financières qui sollicitent l'action directe de la puissance publique.

La théorie organique de l'économie publique, considérée dans son ensemble, apprend quels besoins sociaux motivent des consommations ou des dépenses collectives. Mais c'est la science financière qui fait savoir quels en sont les voies et moyens, c'est-à-dire avec quelles ressources (domaines, impôts ou crédit) l'État peut soutenir la charge des dépenses publiques

L'économie publique se compose, par conséquent, d'un élément organique et d'un élément financier. Il y a un avantage évident à ne pas isoler ces deux éléments l'un de l'autre. C'est cependant à quoi l'on arrive presque inévitablement lorsqu'on fait rentrer l'économie publique dans le cadre général de l'économie industrielle et sociale : les services publics et les dépenses collectives se rattachent alors comme objet accessoire à la théorie de la consommation, tandis que l'impôt se place au nombre des fractions du revenu dans la théorie de la répartition. Enfin, une troisième partie de l'économie publique, la théorie du crédit de l'État, figure ailleurs encore, à la suite de la circulation, à titre d'appendice au crédit industriel.

Un tel morcellement nuit à l'intelligence de l'ensemble ; bien plus, l'assimilation de l'économie publique à l'économie industrielle est propre à faire naître certaines confusions d'idées dont nous voudrions donner dès à présent quelques exemples :

1° Les consommations qui se font pour le compte de l'État ont certainement la plus grande analogie avec celles qui se font au profit des particuliers. Elles sont de même soumises à des principes d'ordre, de sage économie et de libéralité intelligente ; comme elles aussi, elles se distinguent en reproductives et non reproductives : ainsi les dépenses consacrées à des travaux publics judicieusement conduits sont reproductives : il en résulte pour les hommes de plus grandes facilités de communiquer entre eux ; elles dotent le pays d'un précieux outillage industriel ; au contraire, quelque nécessaires qu'elles soient, les dépenses affectées à l'administration de la justice, au service de défense, etc., sont non reproductives. C'est en nous plaçant à ce point de vue, que nous

avons déjà posé quelques-uns des principes des consommations publiques (nos 430 et suiv.). Toutefois, entre les consommations individuelles et les consommations publiques, l'assimilation n'est pas complète; dans l'économie privée, les dépenses doivent être contenues (c'est la loi suprême) par les revenus disponibles. Serait bien imprévoyant celui qui ne réglerait pas ses dépenses d'après ses recettes. D'une manière générale, les États ne peuvent pas sans doute dépenser non plus au delà de ce que comporte la richesse générale, mais, leurs ressources étant susceptibles d'une grande élasticité, ce sont les dépenses qui, jusqu'à ce que la limite que comporte cette richesse soit atteinte, commandent en quelque sorte les recettes : c'est une raison pour s'occuper tout d'abord de la partie organique de l'économie publique.

2° En matière d'économie financière, il y a plus spécialement encore intérêt, pour la saine intelligence du sujet, à ne pas scinder en plusieurs parties l'exposé des principes. Les dépenses de l'État sont alimentées par trois sources : le domaine productif, l'impôt et le crédit ou l'emprunt; or, entre l'impôt et l'emprunt une comparaison générale est grandement facilitée par le rapprochement des théories. Il faut remarquer, en outre, que l'appréciation du domaine productif dépend moins des principes de l'économie industrielle que de l'utilité politique ou financière. C'est donc à l'occasion des finances qu'il y a lieu de parler du domaine de l'État.

3° Enfin, s'occuper de l'impôt à côté des questions de salaires ou de profit, parmi les charges de la production, ne serait-ce pas donner à croire que les services publics, ainsi rémunérés, concourent d'une manière directe à la production des richesses? Puisqu'il n'en est pas réellement ainsi, l'impôt est moins un élément de la répartition proprement dite qu'un prélèvement sur les revenus libres. On verra plus tard que ces observations de méthode n'ont pas une valeur purement doctrinale.

1121. Il est utile, tout au début de ces études, de dire sur quelles personnes et sur quelles choses l'economie publique étend son action.

Selon J.-B. Say, l'économie politique regarde les intérêts de la société en général, tandis que l'économie publique embrasse les faits et les principes qui ont rapport aux intérêts d'une nation

considérée en particulier et comme pouvant être opposés aux intérêts d'une autre nation[1]. Quelque réserve que l'on soit en droit de faire en ce qui concerne la notion que J.-B. Say donne de l'économie politique, ce qu'il dit de l'économie publique est du moins parfaitement vrai : le sujet des observations de l'économie publique est, sans contestation possible, l'État politique, c'est-à-dire la nation indépendante investie, comme personne de droit des gens, de la souveraineté interne et externe. Gardons-nous cependant de circonscrire trop complètement, par les frontières des États, la portée des enseignements de l'économie publique. Il y aurait grande erreur à croire qu'il y a autant de systèmes d'économie publique que de sociétés distinctes. Certaines règles sur les services publics ou les finances peuvent être les meilleures selon l'occurrence, relativement à plusieurs États ; quelques-unes même, fondées sur l'expérience universelle et le bon sens, ont une valeur générale : ainsi, nul doute que toute société civilisée n'ait avantage à organiser collectivement les services de défense et de police: nul doute encore qu'il ne soit partout de bonne administration de suivre, en matière d'impôts, ce précepte d'Adam Smith : toute contribution doit être établie de façon à prélever sur le peuple aussi peu que possible au delà de ce qu'elle fait entrer dans le trésor de l'État. Ajoutons à cela que, au point de vue pratique, la distinction fondamentale entre les sociétés politiques n'exclut pas, pour d'importants objets d'économie publique, la possibilité d'une entente internationale fondée sur l'harmonie réelle des intérêts; de nos jours, par exemple, des conventions diplomatiques ont assuré le fonctionnement de divers services publics au delà des frontières des États, telles sont les unions postales et télégraphiques.

A l'inverse, les problèmes d'économie publique ne se posent pas seulement pour l'État, en qui se résument les forces nationales; elles se posent également pour les personnes morales administratives (communes, départements, provinces). Dans

[1] J.-B. Say, *Cours complet, tableau général*, p. 547. Les personnes qui ne conçoivent pas la science sociale autrement que comme science universelle et humanitaire trouveront sans doute irrationnelle la définition de l'économie publique que donne J.-B. Say ; ou bien, logiquement, elles ne devront pas voir dans l'économie publique une science véritable, formant l'une des branches de la science économique.

la théorie organique des services publics, on sait qu'il y a lieu de faire la part de l'État et celle des administrations locales (n° 122). L'économie financière a également à envisager la répartition des pouvoirs, le degré de centralisation ou de décentralisation des attributions gouvernementales, et cela au triple point de vue du domaine, de l'impôt et du crédit. Il est certain, par exemple, qu'aucune comparaison exacte ne peut être établie entre l'économie publique de plusieurs nations, si l'on ne prend soin d'examiner dans quelle mesure, chez chacune d'elles, les autorités locales subviennent aux services d'intérêt général, notamment à la confection des travaux publics, et quelle est, en conséquence, la part respective des impôts généraux et des taxes locales.

1122. L'État, les départements et les communes sont des personnes morales, c'est-à-dire des sujets de droit qui ont l'aptitude juridique nécessaire au rôle de créancier, de débiteur ou de propriétaire. En ce qui concerne les choses matérielles, l'appropriation (au sens technique du mot), est, en effet, pour la puissance publique aussi bien que pour les particuliers, la condition nécessaire de l'activité économique.

L'idée d'appropriation (*lato sensu*) est contenue dans le mot *domaine* par lequel on désigne l'ensemble des choses sur lesquelles s'exerce le droit de l'État. Cette expression *domaine* est générique et s'applique à deux sortes de choses, à celles qui composent le *domaine privé*, et à celles qui forment le *domaine public*. L'État a sur les biens du domaine privé, aliénables et prescriptibles, un droit de propriété identique à celui des particuliers. Au contraire, le domaine public est hors du commerce; l'autorité publique qui en a la gestion n'est pas propriétaire : on peut dire qu'elle est simple gardienne. Et cette limitation des droits de l'État est rationnelle, car le domaine public est formé de diverses parties du territoire national affectées à un service d'intérêt général, de telle façon qu'elles ne pourraient, sans changer de nature, être réduites au régime de la propriété privée; tels sont les chemins ou routes, les fleuves, ports, rivages de la mer, les places de guerre, etc. La distinction du domaine public et du domaine privé est susceptible de s'appliquer à d'autres personnes administratives qu'à l'Etat; chez nous, par exemple, les départements et les communes ont, à côté d'un domaine privé

ou patrimonial, un domaine public offrant les mêmes caractères distinctifs que celui de l'État.

Cette division du domaine rayonne sur toutes les branches de l'économie publique. Par définition même, le domaine public appartient à la partie organique des services publics, mais la gestion de ce domaine et son extension soulèvent des questions financières de la plus haute importance. Le domaine privé se rattache accessoirement à l'organisme politique parce qu'il y a lieu de régler le régime administratif et les conditions de son exploitation, mais, sous les rapports principaux, il appartient aussi à l'économie financière.

Les matières d'économie publique sur lesquelles vont porter notre examen seront divisées en deux livres : le premier, consacré à la formation de ce que nous apppellerons l'outillage national (travaux publics et voies de communication) ; le second, réservé aux différentes branches de l'économie financière (domaines, impôts, crédit public).

LIVRE I.

OUTILLAGE NATIONAL. — TRAVAUX PUBLICS. — VOIES DE COMMUNICATION.

SECTION I.

OUTILLAGE NATIONAL ET TRAVAUX PUBLICS.

CHAPITRE I.

IDÉE GÉNÉRALE DE L'OUTILLAGE NATIONAL.

1123. L'expression *Outillage national* n'est pas encore consacrée par la science bien que l'emploi en devienne de plus en plus usuel ; si nous n'hésitons pas à nous en servir, c'est qu'elle indique mieux que toute autre les affinités qui relient une catégorie entière d'attributions de l'État à l'activité industrielle de la société. Cette activité aurait à franchir des obstacles presque insurmontables si la puissance publique n'intervenait pas pour lui préparer les voies et faciliter son action. Il est vrai que l'Angleterre, grâce à la puissance de ses institutions paroissiales et à la concentration des capitaux opérée par les sociétés anonymes, a constitué, jusqu'en ces derniers temps, la presque totalité de son outillage d'intérêt général sans que le gouvernement soit intervenu autrement que par un large concours financier, mais c'est un fait isolé, et, quelque remarquable qu'il soit, il ne peut être donné en exemple, car on ne saurait dire au prix de quels inconvénients cette œuvre s'est accomplie.

Les services relatifs à l'outillage national confinent de plus près que les autres aux entreprises libres. Presque tous pourraient même, par la pensée, être ramenés à une forme simple d'industrie particulière : ainsi, relativement aux ponts et chaussées, l'État est directeur ou entrepreneur de travaux de construction ; pour le service des postes ou pour celui des chemins de fer (s'il exploite lui-même) il est entrepreneur de transport. Toutefois, malgré l'analogie avec les industries privées, la formation de ce que nous appelons l'outillage national n'est pas sans raison placée au nombre des services publics, quel que soit d'ailleurs le mode d'intervention de l'État, que l'État agisse seulement par voie de réglementation ou qu'il prête son concours financier à l'industrie privée ou enfin qu'il prenne l'initiative, exécute les travaux ou en concède la confection à des entrepreneurs ou à des compagnies. Aussi bien est-il oiseux de discuter en pareille matière sur les avantages ou les inconvénients respectifs de l'action de l'État ou des particuliers. L'action de l'État est nécessaire : nulle part les grands travaux publics ne peuvent être engagés sans une déclaration d'utilité publique précédée d'un examen, d'une enquête, d'une appréciation par les pouvoirs publics. Qu'on n'oppose donc pas à la force librement agissante des particuliers, les lenteurs, les difficultés du recours à l'État, les oppositions à vaincre[1]. Le recours à l'État ne peut être évité. Comment une entreprise privée pourrait-elle agir si elle n'avait l'arme de l'expropriation ? Il y a plus, l'action de l'État ne consiste pas à attendre l'initiative privée et à la suivre passivement où elle se porte : la formation de l'outillage national suppose des vues générales, un plan par rapport auquel doit être appréciée l'opportunité ou la valeur des travaux proposés par les compagnies privées. Au point de vue pratique, l'exemple de l'Angleterre est là pour prouver combien il est nuisible à l'État de ne donner aucune impulsion mais de subir au hasard celle de l'initiative privée[2]. On prétend que celle-ci suscite les entreprises de

[1] Cf. Leroy-Beaulieu, *L'État moderne*, p. 180, 190.

[2] D. Franqueville, *Le régime des travaux publics en Angleterre*, t. I, p. 123. « Le gouvernement n'a aucun contrôle sur le choix des tracés, aucun moyen d'obtenir qu'une compagnie se charge d'exécuter une ligne peu fructueuse et de desservir des régions abandonnées. Le Parlement lui-même n'a qu'une action fort limitée. Partant de ce principe qu'il n'y a pas lieu d'examiner quelles sont les lignes dont l'établissement serait désirable, au point

travaux publics dans l'ordre naturel selon leur degré d'importance pour la communauté[1]. Il n'en est rien : les capitaux privés cherchent l'emploi le plus rémunérateur dans le plus court délai possible et il sera aisé d'établir que l'utilité publique, celle de la communauté, peut exister au plus haut point dans des cas où on ne saurait espérer une rémunération ni directe ni prochaine (n° 1127). Au point de vue théorique, on ne saurait mettre en doute la nécessité de l'intervention active de l'État. Ce ne serait pas assez qu'il intervînt pour autoriser ou pour contrôler. En effet, si l'on considère, soit le mobile qui détermine l'industrie privée à agir, soit l'esprit qu'elle apporte dans l'exploitation, il est incontestable qu'elle ne peut servir, aussi bien que l'État, les intérêts économiques généraux de la société.

L'outillage public se compose de trois éléments : 1° de moyens de préservation ; 2° de moyens de jouissance ; 3° de moyens de communication. Des premiers, il y a peu de chose à dire ; à première vue, on reconnaît que l'initiative privée ne se soucierait pas, le plus souvent, soit d'accomplir des travaux de défense contre les inondations ou les envahissements de la mer ou contre les déjections des torrents, etc., soit d'établir des institutions en vue d'un usage public gratuit (édifices publics, écoles, musées, installations relatives à l'hygiène) ; ce ne pourrait être que l'effet de la bienfaisance, les capitaux ainsi dépensés ne donnant pas un revenu. Moins encore en France qu'en quelques autres pays (États-Unis, Angleterre), les fondations ou dotations particulières ne suffiraient à elles seules à créer les œuvres d'intérêt national et surtout d'intérêt communal[2].

de vue des intérêts généraux du pays, les pouvoirs publics ne prennent jamais l'initiative. » On attend qu'une Compagnie se présente et alors la demande est examinée par une commission qui n'a guère d'autres pouvoirs que de rejeter le projet ou de l'adopter, tel qu'il est présenté. Les frais parlementaires sont énormes. On parle des influences électorales qui peuvent fausser l'action de l'État, mais il faut lire dans M. de Franqueville le récit des chantages et des manœuvres de spéculation émanant de compagnies formées uniquement pour obtenir une concession de concurrence à une compagnie déjà constituée afin de déterminer celle-ci à fusionner ou à payer l'abandon de la concession (De Franqueville, *op. cit.*, t. II, p. 6 et suiv.). Cela étant, on peut s'étonner que M. Leroy-Beaulieu puisse vanter l'excellence du réseau des voies de communication de l'Angleterre (Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, p. 145 et suiv.).

[1] Leroy-Beaulieu, *eod. op. cit.*, p. 151, 152.

[2] Il y aurait certainement beaucoup à faire pour organiser les services

Quant au troisième élément de l'outillage public, on peut dire avec J.-B. Say : « qu'un pays n'est civilisé qu'à proportion des moyens de communication qu'on y trouve. » Ces moyens de communication constituent un ensemble dont toutes les parties doivent être intelligemment combinées. Or, il serait à plus d'un titre fâcheux que la création du réseau des voies de communication fût entreprise au hasard, sans vues générales. Le moindre inconvénient de l'absence de plan serait la confection de beaucoup de travaux inutiles ou faisant double emploi, et, comme conséquence, la déperdition de capitaux considérables. L'outillage public coûterait donc plus cher et serait moins convenablement distribué. L'industrie libre, recherchant avec raison les placements les plus productifs, porterait ses ressources et ses efforts vers les lignes commerciales qui promettent le plus important trafic. Elle laisserait au contraire, pendant fort longtemps au moins, sans ressources pour les transports, les parties du territoire éloignées des centres principaux de population, où l'industrie, faute de débouchés faciles, n'a pu se développer[2]. C'est qu'en effet, pour l'intérêt privé, le trafic résultant de la richesse actuellement existante est un gage plus certain que l'éventualité même probable d'un développement futur, tandis que l'État prend souci de l'avenir économique non moins que du présent. Le point de vue auquel se place l'État est, à d'autres égards encore, différent de celui de l'industrie privée. Sa conduite est dominée par un sentiment de justice distributive : où l'industrie privée poursuit le profit direct, l'État s'inspire de la solidarité qui unit les diverses parties du territoire. Dans la distribution successive de ses entreprises, il doit se montrer impartial; c'est la condition essentielle de l'espèce de communisme équitable qui est établi pour les travaux d'utilité publique (n° 77). Ainsi, telle grande artère profite certainement plus aux localités riveraines qu'aux autres parties du territoire, et cepen-

communaux soit d'assistance (nos 1110, 1116 et suiv.), soit d'assainissement et d'hygiène. Dans la plupart des villes anglaises, les bains et les lavoirs publics sont organisés par les municipalités. Rien de semblable n'a encore été réalisé chez nous. L'intervention des municipalités dans l'éclairage public, le service des eaux, la distribution de la force motrice est aussi un sujet digne d'attention. A Genève la distribution de force motrice dont il a été question a lieu à titre de service municipal (V. t. I, n° 256, p. 421 en note).

[2] Cf. Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, p. 159.

dant, c'est l'impôt qui couvre la totalité ou la plus grande partie de la dépense. L'injustice n'est qu'apparente, car cette artère fait partie d'un ensemble, d'un réseau ; or, dans ce réseau chaque région a obtenu sa part légitime, de sorte que, à considérer le résultat général, on reconnaît que la solidarité nationale est bien une réalité. Grâce aux facilités générales de communication, le commerce prend partout un essor plus libre et plus actif, et il en résulte un rapide accroissement de la fortune publique.

La même condition de répartition équitable est encore nécessaire au point de vue du développement harmonique des forces industrielles du pays : favoriser l'excessive concentration vers un point, ne pas faire rayonner la vie industrielle et commerciale dans toutes les directions, ce serait rompre l'équilibre naturel des forces productives et compromettre l'avenir en altérant la constitution économique de la nation. S'il est vrai que l'État soit un agent de progrès, et si l'établissement de voies de communication est propre à provoquer l'éclosion de forces et de richesses latentes, l'action de l'État pourra s'élever beaucoup au-dessus des calculs de l'industrie privée. Celle-ci a pour loi d'exiger des placements qu'elle fait, tout au moins l'intérêt du capital dépensé, les frais d'entretien et une annuité d'amortissement. Si l'idée d'intérêt public n'intervient pas, c'est d'après cette loi qu'on jugera si un établissement ou un travail quelconque mérite d'être entrepris. J.-B. Say lui-même critique une pareille étroitesse de vues. A la différence des actionnaires d'une compagnie, l'État peut, en effet, compter sur d'autres sources de richesses que les dividendes : la plus-value des terres et l'accroissement de consommation, qui se produisent à la suite des facilités données à la production et des nouveaux débouchés ouverts au commerce, ont pour conséquence indirecte la progression des revenus publics; d'ailleurs l'État a les longues perspectives de l'avenir et n'a pas besoin de supputer le profit immédiat.

L'opposition entre les calculs de l'intérêt privé et de l'intérêt public apparaît peut-être plus clairement encore en matière d'exploitation de l'outillage national. La question de l'exploitation par l'État est très-complexe, et ne peut être résolue d'une manière générale, mais il est une considération qui milite en

faveur de l'application au moins partielle de ce système (il suffit de l'énoncer en ce moment sans entrer dans la discussion), c'est qu'une compagnie privée est portée à établir les tarifs en vue de réaliser les plus forts bénéfices, tandis que l'État peut tenir compte de l'intérêt économique du bon marché des transports dans la mesure conciliable avec les nécessités financières.

Par tout ce qui précède, on voit combien est justifiée l'expression *outillage national* appliquée à l'ensemble des services et des travaux qui dotent l'industrie des établissements et des facilités de locomotion dont elle a besoin pour se développer. On peut vouloir, en ces matières, restreindre plus ou moins l'intervention de l'État, la borner à une surintendance générale ou à la délivrance de subventions, au lieu de l'appeler à un rôle principal ou exclusif. Ce qu'il fallait tout d'abord constater, c'était la nécessité de l'intervention de la puissance publique : le débat ne peut porter que sur la mesure ou le mode de cette intervention. Est-ce à dire qu'il faille refouler l'initiative privée? Non certes. L'État ne pourrait se porter partout à la fois; ni tout diriger, ni tout subventionner. L'éparpillement de ses efforts, de ses sacrifices serait un grand péril. On doit donc encourager l'initiative des capitaux privés, l'accueillir avec empressement. C'est le moyen de ménager le crédit public, d'entretenir parmi les particuliers les habitudes d'action collective. Pour les œuvres qui sont moins d'intérêt national que d'intérêt local, on n'a pas lieu de craindre que des services d'État soient monopolisés par des entreprises particulières. Peut-être aussi les capitaux privés, pour ces sortes d'entreprises sauront mieux proportionner les dépenses au but restreint qu'il s'agit d'atteindre[1].

1124. On pourrait diviser les attributions de l'État relatives à l'outillage national d'après leur analogie avec les industries privées : 1° les unes consistent en confection de travaux publics et ressemblent aux industries de production; 2° d'autres ont pour objet des services proprement dits, tels sont les attributions relatives aux communications postales par rapport auxquelles l'État est un intermédiaire, un entrepreneur de transport; d'autres, enfin, concernent les voies de communication, la constitution, et peut-être aussi en certains cas l'exploitation du réseau. Il y a

[1] V. Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, p. 151 et suiv., 161.

quelque motif pour étudier en première ligne la confection des travaux publics, car il existe à cet égard une théorie générale qui peut être tracée abstraction faite des applications spéciales dont elle est susceptible.

Les communications télégraphiques et postales suivront immédiatement cet exposé préparatoire, parce qu'elles font apparaître l'intervention de l'État sous l'une des formes où elle rencontre le plus d'adhésions, bien qu'elle se présente de la manière la plus complexe, puisque, pour le service télégraphique ou téléphonique, plus spécialement, l'État se charge à la fois de la construction et de l'exploitation du réseau.

Enfin, une Section entière sera consacrée aux différentes espèces de voies de communication. C'est pour elles qu'il existe le plus de controverses, soit quant au mode d'intervention de l'État en ce qui concerne la constitution du réseau, soit surtout quant à l'exploitation. Il y aurait danger en cette matière à généraliser ; les conditions du problème sont très-différentes suivant la nature particulière des voies de communication et diverses autres considérations ; aussi, faudra-t-il passer successivement en revue les routes et chemins, les voies navigables et les chemins de fer.

CHAPITRE II.

THÉORIE DES TRAVAUX PUBLICS.

1125. I. **Ce qu'il faut entendre par travaux publics.** — Les travaux publics se reconnaissent à un certain caractère d'utilité générale. Ce caractère n'est pas douteux lorsqu'ils sont effectués sur des biens déjà affectés au domaine public (travaux d'entretien ou de grosses réparations). Lorsque les travaux sont faits sur des propriétés privées (travaux neufs), et qu'ils ont un caractère d'utilité générale, ils imposent aux particuliers des charges obligatoires ou motivent l'expropriation.

Les travaux publics opérés sur les propriétés privées ont souvent, mais n'ont pas nécessairement pour résultat l'accroissement du domaine public. Si des biens sont expropriés afin de percer une rue ou de construire un chemin de fer, ils cessent d'être objets de propriété à cause de la nature nouvelle que leur donnent les travaux dont il s'agit et qui ont incontestablement le caractère de travaux publics.

Toutefois, la qualité de travaux publics n'est pas subordonnée à la réunion de ces conditions d'extension du domaine public ou d'expropriation. Il faut citer en premier lieu les constructions de bâtiments civils ; elles peuvent être faites sur des terrains expropriés ayant appartenu jusque-là à des particuliers ; mais on admet généralement que les édifices, même affectés à un usage public, ne font partie que du domaine privé de l'État[1]. En second lieu, plusieurs travaux d'utilité publique non seulement n'ont pas pour conséquence l'accroissement du domaine public, mais n'entraînent même pas en principe l'expropriation des propriétaires, qui sont simplement tenus au remboursement de la

[1] V. Valette, *De la propriété*, p. 84; Aucoc, cité par Leroy-Beaulieu, *Tr. des finances*, 5e édition, t. II, p. 711 et 712.

dépense occasionnée par leur exécution : tels sont les travaux d'endiguement ou de défense contre l'invasion des eaux, le dessèchement de marais, etc... Par cette dernière application, on reconnaît que l'utilité générale, qui est le caractère distinctif des travaux publics, n'est pas nécessairement une utilité nationale : ce peut être une utilité locale, départementale, communale ou même l'utilité collective d'un groupe de personnes intéressées, pourvu qu'on soit dans l'un des cas prévus par la loi (art. 1 et 9 des lois du 21 juin 1865 et du 22 décembre 1888). La jurisprudence a fini par reconnaître unanimement l'existence des travaux publics communaux, départementaux ou nationaux. En outre, une loi déjà plusieurs fois signalée, en date du 22 mars 1890, a autorisé la constitution d'associations (syndicats) de plusieurs communes d'un même département ou de départements limitrophes formées en vue d'œuvres d'intérêt collectif et dotées de la personnalité civile. Il est à espérer que cette nouvelle institution aidera à l'accomplissement de travaux de voirie ou autres que les communes isolées renonçaient à entreprendre faute de ressources suffisantes. Pour les travaux publics, un degré intermédiaire se trouve ainsi heureusement établi entre la commune et le département. Pourquoi, au même point de vue, la personnalité civile n'a-t-elle pas été jusqu'ici reconnue au profit des syndicats entre plusieurs cantons ou même entre arrondissements du même département ou de départements limitrophes? Ce pourrait-être une facilité précieuse pour la création de l'outillage régional.

Quoi qu'il en soit, la détermination des travaux publics se fait d'après leur objet. Elle ne se tire pas de l'autorité qui prend l'initiative ou la direction; c'est ainsi qu'un dessèchement de marais est une œuvre d'utilité publique, quoiqu'elle puisse n'intéresser qu'un groupe de propriétaires assez restreint. Notre loi a cependant voulu en pareil cas, l'intérêt général n'étant pas prédominant, laisser à l'initiative privée toute latitude; une association syndicale formée de la majorité des propriétaires peut, après avoir été autorisée, faire les travaux, répartir les dépenses et au besoin provoquer l'expropriation. Ici, par conséquent, l'intervention de l'État est subsidiaire : elle ne se produit qu'à défaut d'association syndicale. Des travaux publics n'impliquent donc pas, d'une matière absolue, qu'on suive la voie d'autorité ;

encore moins, comme on va le voir bientôt, que l'exécution ait lieu par les agents de l'État.

1126. Au point de vue financier, les distinctions qui viennent d'être faites ont une grande valeur pratique. Les dépenses des travaux de défense ou de dessèchement sont soldées en principe par les propriétaires et, accessoirement, au moyen de subventions. Quant aux dépenses des travaux publics communaux ou départementaux, il y est pourvu en règle générale par le produit de centimes additionnels aux impôts généraux ou par celui de taxes locales, mais l'Etat intervient fréquemment en accordant des subventions ou des avances. Enfin, l'impôt solde les dépenses des travaux publics d'intérêt national; toutefois, des conventions financières spéciales règlent les rapports de l'État et des compagnies cessionnaires notamment pour les chemins de fer ou les canaux, et des offres de concours financier peuvent en outre être faites à l'État par les départements, les communes ou même par les particuliers.

1127. II. Examen de la productivité des travaux publics. — Les conditions de productivité des travaux publics ont été souvent déterminées en vertu de principes dont l'exagération peut être aisément démontrée. C'est spécialement au sujet des nouvelles voies de communication que les divergences d'avis se sont produites. Selon une première doctrine la question serait la même pour l'État que pour une compagnie particulière; il n'y aurait, par conséquent, de travaux productifs que ceux dont le produit net représenterait un profit convenable par rapport au capital dépensé. Selon un système tout contraire, qui a été émis au moment où l'opinion se prononçait en France en faveur de l'accomplissement d'un grand programme de travaux publics, les nouvelles voies de communication, pourvu qu'elles soient profitables au public (ce qui a presque toujours lieu), doivent être par cela seul établies « alors même que l'État ne retirerait de ces travaux aucun profit direct, aucune rémunération immédiate, tangible et facilement calculable[1]. » Si la première tendance resserre outre mesure l'action de l'État, la seconde lui ouvre une voie où il pourrait s'engager sans limites définies, car on

[1] Leroy-Beaulieu, *Economiste français*, 1878, t. I, p. 66; cf. du même auteur, *Tr. de la science des finances*, t. II, p. 216 note.

laisse dans le vague la mesure d'utilité du public et celle des sacrifices de l'État. Il convient donc, comme ont essayé de le faire plusieurs publicistes, de préciser davantage et d'analyser quels genres d'utilité peuvent résulter de l'exécution de voies de communication.

Il y a lieu de distinguer deux genres d'utilité : 1° L'*utilité directe;* elle peut s'estimer en calculant, d'après l'importance du trafic antérieur, quelle est l'économie totale obtenue sur la circulation : c'est, par exemple, 1 cent. par tonne kilom. sur un trafic de 10 millions de tonnes, ce sera 100,000 francs par kilom.; 2° l'*utilité indirecte,* c'est-à-dire l'essor donné à la production et à la consommation. C'est là, on le sait, une source considérable de richesses, mais on ne peut l'évaluer que par comparaison d'après le développement du trafic dans d'autres cas analogues, en ayant soin de relever tous les éléments de fait qui pourraient modifier les évaluations. Si, en combinant ces deux éléments, on trouve un accroissement probable de richesse générale égal à l'intérêt courant du capital engagé, l'État, en exécutant les travaux nécessaires, accomplit une œuvre rémunératrice, mais qui ne devrait pas être ainsi qualifiée s'il s'agissait de l'entreprise par une société privée, car l'utilité directe seule serait souvent insuffisante à raison des charges du capital : dans l'exemple qui a été pris, le bénéfice de 100,000 francs par kilom. n'est réel en effet que si le péage donne aux capitaux engagés une rémunération suffisante. C'est en ce sens que se prononcent J.-B. Say et l'ingénieur Favier[1]. M. de Labry qui, à notre avis, a jeté sur cette difficile matière le plus de clarté[2], critique cette opinion : elle ne donne pas à l'utilité des travaux publics une base d'appréciation assez large.

L'utilité indirecte pour l'État n'est pas identique à ce qu'elle est pour le public. Si l'État fait des sacrifices financiers pour l'établissement des voies de communication, en revanche, il est

[1] Say, *Traité de l'Écon. politique*, p. 130; Favier, *Les lois du mouvement de traction*, p. 47; cf. Dupuit, *Annales des ponts et chaussées*, 1844 et 1849.

[2] V. la remarquable communication de M. de Labry à la Société d'Économie politique (*J. des Écon.*, t. CXXV, p. 301 et suiv.), et du même auteur un second exposé de sa théorie sous le titre : *Appréciation de l'utilité des travaux publics* (*J. des Écon.*, t. I, 1880, p. 380 et suiv.).

créancier de l'impôt; or, le développement de la production et de la consommation est une cause de plus-values fiscales. Il se pourrait que, pour couvrir l'intérêt des capitaux engagés, l'État dût exiger un péage presque égal au prix de transport antérieur; dans ces conditions le public profiterait peu de la nouvelle voie de communication bien que l'État en tirât un intérêt rémunérateur. L'intérêt financier serait satisfait mais, par contre, l'État aurait peu à compter sur une plus-value fiscale, le développement du trafic étant faiblement stimulé. A l'inverse, l'État peut ne percevoir aucun péage pour l'usage de la voie (ce qui ne se concevrait pas en général si elle avait été établie à l'aide de capitaux particuliers) et, cependant, il pourrait arriver qu'il trouvât comme le public avantage à cette gratuité. C'est qu'en effet l'État participe aux profits de l'utilité indirecte (accroissement de production et de consommation) à cause de la plus-value des impôts.

Au point de vue fiscal, les travaux publics seront rémunérateurs dès lors qu'ils procurent une plus-value probable assez forte pour couvrir l'intérêt du capital déboursé. Comment savoir s'il en sera ainsi? Ce peut être d'abord par le calcul approximatif de l'utilité indirecte, ainsi que cela vient d'être expliqué, puis aussi par la relation générale qui existe entre le revenu de la production nationale et le total des revenus de l'État. Un exemple fera bien saisir le jeu de ces principes : l'industrie générale d'un pays produit, supposons-le, 10 milliards et le budget des recettes est de 1 milliard; par conséquent, l'État obtient par l'impôt 1/10e de ce que gagne le public. Si donc les travaux payés avec l'impôt ont procuré une utilité générale évaluée annuellement à 50 p. 0/0 du sacrifice fait par l'État, cela veut dire que le bénéfice indirect de l'État, résultant des plus-values d'impôts, sera de 5 p. 0/0, soit l'intérêt à un taux largement rémunérateur de la dépense effectuée.

1128. Il sera rarement permis d'espérer, pour les travaux qui restent à accomplir dans les pays civilisés, dont le réseau de voies de communication est déjà développé, un taux d'intérêt aussi élevé; l'État doit alors consentir des sacrifices dont l'étendue échappe à toute appréciation générale, parce qu'elle dépend de la situation des finances publiques; mais, dans chaque hypothèse, il faut toujours recourir à la méthode de M. de Labry,

afin de déterminer dans quelle mesure l'État sera vraisemblablement indemnisé de ses déboursés.

Que, maintenant, par la pensée, on supprime l'ensemble des voies de communication qui sillonnent un pays comme la France et que l'on se demande, en supposant qu'il soit réduit aux transports à dos de mulet, à quel niveau descendrait sa richesse générale, peut-être ne trouvera-t-on pas exagérées les conclusions des ingénieurs qui se sont livrés à des recherches de ce genre. M. de Labry et M. Marchal[1] ont été d'accord pour évaluer à 20 milliards environ la somme des dépenses consacrée jusqu'en 1880 à l'établissement et à l'entretien de nos voies de communication (routes, chemins, canaux et chemins de fer). M. Marchal estime à 7.640 millions par an les *utilités nettes* dues alors à l'usage de ces voies de communication, ce qui donnerait un taux moyen général de placement de 36 p. 0/0. M. de Labry établit son raisonnement en prenant pour base une production totale annuelle de 28 milliards et des perceptions budgétaires de 2.800 millions, soit 1/10e de la production totale. Il estime que la plus-value obtenue est pour la nation de 50 p. 0/0 de la dépense et, par suite, pour les finances de l'État de 5 p. 0/0, d'où la conséquence que la production serait réduite de 10 milliards et les recettes budgétaires de 1 milliard si aucune des voies de transport n'existait. On peut, si l'on veut, rester bien en deçà de ces évaluations, et cependant conclure avec M. de Labry que les travaux publics déjà accomplis sont, dans l'ensemble, très-largement rémunérateurs à la fois pour la fortune publique et pour l'État.

1129. L'utilité générale et l'intérêt financier sont les deux considérations normales qui déterminent l'État à entreprendre des travaux publics. Parfois on a fait intervenir un autre élément : fournir du travail aux ouvriers; la constitution de 1848 (art. 13) eut même le tort d'ériger en principe social ce qui ne doit être qu'une mesure d'expédient ou d'assistance restreinte : « La société favorise et encourage le travail au moyen de l'établissement par l'État, les départements et les communes, de travaux publics propres à employer les bras inoccupés. » Le

[1] Marchal, *Étude sur la mesure d'utilité des voies de communication* (*J. des Écon.*, t. II, 1880, p. 360).

moindre inconvénient de ce système est, comme on l'a très-spirituellement écrit, de condamner l'État aux travaux publics à perpétuité, car le travail cesserait avec l'impulsion artificielle qui lui aurait été donnée[1].

Si on a voulu créer du travail aux ouvriers au moyen de travaux publics, à l'inverse, dans l'intention de réduire les charges de l'État, divers publicistes ont imaginé de faire concourir l'armée à l'exécution de travaux publics purement civils.

En Suède, l'armée (*indelta*) a été, après 1810, appliquée assez régulièrement à des travaux de ce genre. Quelques expériences analogues ont été tentées en France avec un médiocre succès, notamment lors de l'établissement des routes stratégiques de l'Ouest. Des objections décisives, au point de vue de l'instruction militaire, ont été d'ailleurs faites contre ce système qui, même sous le rapport économique, paraît doublement critiquable : 1° le temps de service doit être strictement mesuré d'après les nécessités de l'instruction technique; tout ce qui prolonge ce temps est mauvais, car il vaut mieux rendre le jeune soldat au travail des champs ou à son métier que de le retenir pour faire concurrence aux travailleurs libres dans les travaux de terrassements qui, de plus, demandent des conditions spéciales de force physique et de mise en train; 2° lorsque l'État veut employer les soldats, les dépenses de baraquements et d'indemnités diverses compensent et au delà l'économie d'ailleurs plutôt apparente que réelle de la main-d'œuvre.

Une question beaucoup plus importante encore que la question de savoir à qui il convient de demander la main-d'œuvre nécessaire à l'accomplissement des travaux publics est celle de la mesure convenable à garder dans le développement et dans la succession de ces travaux. Il y a deux éléments de différents ordres à distinguer : 1° l'élément budgétaire sur lequel nous aurons plus tard à nous expliquer à propos du vaste programme de travaux publics dont l'exécution a commencé en France depuis quinze ans; 2° l'élément de l'économie générale. L'exagération des travaux publics cause des désordres graves. Elle trouble d'abord le marché du travail; elle attire un grand nombre d'ouvriers vers certains genres de travaux dont la

[1] Ménier, *op. cit*, t. II, p. 460.

masse est destinée à décroître après un élan trop rapide pour pouvoir être soutenu; puis elle a pour conséquence l'immobilisation d'une quantité considérable de capitaux qui, enlevés à la circulation, ne peuvent être que lentement reconstitués. On sait déjà qu'il existe un rapport normal entre la masse des capitaux fixes et celle des capitaux circulants, et l'on n'a pas oublié quelles crises ont éclaté à diverses reprises à la suite d'une trop rapide extension du réseau des voies ferrées (n° 241). Les grands travaux publics ont aussi un effet direct sur les prix et la spéculation : les industries qui fournissent les matériaux nécessaires à ces travaux, la houille, le fer, sont fortement surexcitées; les salaires et les profits s'accroissent; les prix atteignent un niveau qui encourage la spéculation. On est sur la pente d'une crise industrielle suivie bientot d'une période de dépression (n° 658).

1130. III. **Les travaux publics et la répartition des richesses.** — Les travaux publics procurent une utilité générale en ce qu'ils diminuent les frais de transport, facilitent la circulation des produits d'une manière indirecte et profitent plus particulièrement à certaines localités; par exemple, les maraîchers d'un village situé à proximité d'une ligne de chemin de fer expédieront les légumes par wagons à la ville voisine au lieu de s'y rendre plusieurs fois par semaine; ils feront une économie de temps et pourront développer leurs cultures; le propriétaire des terrains, mieux cultivés et plus avantageusement exploités, pourra affermer plus chèrement. Cette utilité indirecte est la principale raison d'être des travaux publics. Mais il en peut résulter, en ce qui concerne les situations individuelles, un certain déplacement de richesses : des routes très-fréquentées deviennent désertes lorsqu'un chemin de fer parallèle en détourne le trafic. A cela aucun remède : nul n'a un droit acquis à s'opposer au progrès, et si quelques-uns souffrent de ce qui a été fait dans l'intérêt général, l'État ne doit de ce chef aucune indemnité. Comment, d'ailleurs, démêler des intérêts si complexes et calculer équitablement la plus-value des uns, la perte des autres? Néanmoins, ceci ne s'applique, en bonne théorie, qu'aux effets d'ensemble des travaux publics et non pas à des avantages ou à des dommages directs d'un caractère déterminé. Si, par exemple, dans une ville, une grande artère est percée,

les propriétés riveraines gagnent souvent, par cela même, une valeur considérable aussi facile à préciser que la plus-value des terrains à la suite d'un dessèchement de marais. A l'inverse, des travaux de nivellement dans une rue peuvent causer un préjudice énorme aux maisons riveraines qui se trouvent en contre-haut ou en contre-bas de la voie publique; en ce dernier cas, il y a droit à une indemnité au profit des propriétaires; au premier cas, il serait juste de faire payer une indemnité de plus-value, qui diminuerait très-équitablement la charge des autres contribuables dans la dépense totale. La plus-value directement créée par les travaux publics constitue une propriété qui n'a pas sa source dans le travail et que l'on devrait légitimement atteindre (nos **915** et **916**). Le principe de ces indemnités de plus-value est inscrit dans la loi (art. **30** à **32** de la loi du 15 sept. 1807), mais l'État n'a que très-rarement usé de son droit, sans qu'on puisse trop dire pourquoi[1].

1131. IV. Modes d'exécution des travaux publics. — Il y a trois principaux modes d'exécution des travaux publics : 1° la régie; 2° l'entreprise ou marché; 3° la concession. La régie est l'exécution par un agent de l'État qui traite directement avec les fournisseurs de matériaux et les ouvriers, et fait office d'entrepreneur de travaux publics. La régie est simple quand le préposé de l'État est rémunéré par un traitement fixe et que toutes les dépenses en fournitures ou en main-d'œuvre sont faites et soldées pour le compte de l'État. La régie est parfois intéressée, ce qui veut dire que le préposé de l'État, au lieu d'être rémunéré par un traitement fixe, reçoit une indemnité proportionnée aux dépenses. L'entreprise diffère de la régie en ce qu'un entrepreneur s'engage, moyennant un prix et des conditions déterminés, à exécuter un travail à ses risques et périls. Dans la concession, l'État traite aussi à forfait, mais la rémunération, au lieu de consister en un prix payé par l'État, résulte de la faculté donnée aux concessionnaires de percevoir sur les particuliers qui profiteront du travail exécuté une rétribution perpétuelle ou temporaire (indemnité de plus-value ou péage). Pour l'exécution des travaux, les concessionnaires sont subrogés aux droits de l'État et ont en conséquence plus de latitude que les simples entrepreneurs.

[1] V. Aucoc, *Conférences de droit administratif*, t. II, p. 465.

La régie même simple est d'un usage assez exceptionnel [1], le vice de ce système est que le préposé de l'État ne serait pas suffisamment contrôlé ; non seulement il pourrait commettre des malversations, mais faire des dépenses excessives et se laisser tromper par les fournisseurs ou les agents qu'il emploie, car il est obligé d'entrer dans les détails les plus minutieux de vente et d'achat des matériaux ou du règlement des salaires. Aussi bien, le mode le plus communément employé est le marché à l'entreprise [2].

Quant à la concession, il en est une application très-importante qui ne soulève aucune objection, c'est celle qui est relative au dessèchement des marais et aux autres travaux déterminés par la loi de 1807 : les concessionnaires obtiennent droit à une indemnité de plus-value dont la perception est facile et qui ne lèse en rien l'intérêt général. On n'en peut dire autant, du moins en principe, des concessions ayant pour objet des travaux destinés au public : la perception d'un péage peut être une source d'embarras et de complications gênantes au point de vue de l'intérêt général. Il est cependant fait un usage très-habituel de la concession pour l'établissement des chemins de fer et des canaux ; les questions qui se posent à ce sujet ont un caractère plus particulier et il en sera parlé dans les chapitres suivants.

Les marchés ou entreprises de travaux publics sont ordinai-

[1] On a proposé de faire faire en régie, ce qui a lieu en Angleterre, les travaux de construction des établissements pénitentiaires en employant les détenus. Le Conseil supérieur des prisons avait émis un vœu en ce sens il y a quelques années. Mais il résulte d'un rapport approfondi que, dans les conditions où se subissent en France les peines privatives de liberté et en tenant compte de la rémunération des détenus, l'économie serait insignifiante alors que l'emploi des détenus à ce genre de travaux présenterait des inconvénients de plus d'une sorte.

[2] Il y a des cas particuliers dans lesquels la régie est préférable au marché à l'entreprise, parce que l'intérêt économique est dominé par des considérations d'ordre supérieur. Ainsi, pour le travail dans les prisons, il est reconnu que l'entreprise qui est pratiquée dans les prisons départementales a des effets déplorables au point de vue pénitentiaire. La régie appliquée aux fournitures de l'État, habillement des gardiens, employés, etc., typographie administrative, etc., etc., a de grands avantages. Malgré cela, le système de l'entreprise est encore suivi, non seulement dans les prisons départementales, mais même dans la plupart des maisons centrales. Il y a longtemps qu'on vise à le faire disparaître. V. sur ce point d'Haussonville, *Rapport*, p. 236, 250, et Rapport au Sénat sur le budget de 1891 (Sénat, session 1890, *annexes*, *J. off.*, p. 260 et suiv.).

rement préférés parce qu'ils garantissent, autant que possible, les intérêts de l'État au moyen d'une division rationnelle des attributions et des responsabilités. La direction technique des travaux appartient à un ingénieur des ponts et chaussées ; c'est lui qui prépare les plans et les fait approuver par l'autorité supérieure. L'exécution des travaux est confiée à un entrepreneur qui agit à ses risques et périls sous la surveillance de l'ingénieur. Si l'entrepreneur essaie de se soustraire aux engagements qu'il a souscrits et tend à faire prévaloir ses intérêts au détriment de ceux de l'État, l'intervention de l'ingénieur le ramène à la loyale observation du contrat. D'autre part, l'action hiérarchique de la direction générale sur l'ingénieur, soit pour l'approbation des plans, soit pour la surveillance de l'exécution, prévient tout gaspillage des revenus publics ou toute entente frauduleuse avec les entrepreneurs. Une autre garantie pour les intérêts de l'État résulte de ce que les marchés sont adjugés aux enchères publiques ; ce n'est que très-exceptionnellement qu'ils peuvent être passés de gré à gré[1]. Toutefois, comme il y aurait inconvénient à ce que l'État se trouvât en présence d'adjudicataires inhabiles, mal outillés ou insolvables, l'administration peut n'admettre à concourir que des personnes préalablement reconnues aptes à exécuter les travaux ; seulement, afin d'éviter les collusions, les soumissions écrites sont cachetées et ne doivent être ouvertes qu'en séance publique. Un cahier des charges et conditions générales des marchés de travaux, publié par le ministère des travaux publics en 1866, a cherché à concilier le mieux possible les intérêts de l'État et les intérêts légitimes des entrepreneurs. Auparavant, les exigences parfois exorbitantes de l'administration faisaient naître un antagonisme continuel entre les ingénieurs et les entrepreneurs. On a pu dire que le succès des spéculations de ceux-ci, tant était grand le pouvoir discrétionnaire de l'administration, dépendait plus du caractère personnel des ingénieurs que des conditions même des marchés[2]. Une meilleure tradition a été inaugurée par le nouveau cahier

[1] Par exemple pour les fournitures d'habillement de l'armée, V. sur les privilèges accordés aux sociétés coopératives pour l'entreprise des travaux publics, nos 882 et 945.

[2] A. Christophle, *Tr. théorique et pratique des travaux publics*, 2e édit., 1890, t. I, p. 386, 392, 600 et suiv.

des charges, et l'intérêt de l'État n'a pas eu à en souffrir, tout au contraire.

Il n'est pas besoin de reproduire la réfutation du préjugé d'après lequel l'État, même lorsqu'il traite à forfait avec un entrepreneur, paie plus chèrement les travaux qu'une compagnie concessionnaire : on a lu ce que dit à ce sujet Michel Chevalier, et il n'y a rien à ajouter à sa démonstration qui a été analysée (n° 99).

1132. Aux critiques générales, si peu fondées, contre l'exécution des travaux par l'État, se sont jointes des critiques spéciales relatives à l'organisation du service des travaux publics en France. Depuis un siècle et demi, la plupart des grands travaux publics incombent au corps des ponts et chaussées. On blâme le recrutement trop exclusif de ce corps; les ingénieurs, sortis de l'École polytechnique, seraient, ajoute-t-on, mal préparés par une instruction trop spéculative à la pratique de leur profession; ils auraient enfin tendance à se signaler par des travaux d'art coûteux hors de proportion avec l'utilité à en tirer. On a proposé diverses mesures pour remédier à ces inconvénients : M. de Freycinet, en 1878, avait demandé au génie civil de fournir des ingénieurs auxiliaires; cette combinaison n'ayant pas produit de bons résultats, on s'est retourné depuis vers les conducteurs des ponts et chaussées auxquels on veut faciliter l'accès des positions jusqu'alors réservées aux ingénieurs[1]. Nous n'avons garde de prendre parti sur une question de cet ordre, nous contentant simplement de faire observer que l'organisation des services techniques est une matière délicate à laquelle il ne faut toucher qu'avec prudence de peur d'ébranler, sans absolue nécessité, de solides traditions. Quoi qu'on ait pu dire, le service des travaux publics n'est nulle part plus florissant qu'en France. Si donc les hommes compétents jugent qu'il y a quelque réforme à introduire dans l'organisation actuelle, elle doit être opérée mais avec grande circonspection.

[1] V. proposition Cantagrel (Chambre, session 1882, *annexes*, *J. off.*, p. 29). *Add.* Projet Raynal, Chambre, *annexes*, 1884, p. 385 et proposition Brousse, Chambre, session 1890, *annexes*, p. 194 et session 1891, *J. off.*, p. 1152. Ces propositions ou projets tendent à assurer aux conducteurs des ponts et chaussées, après concours, une certaine partie des vacances des postes d'ingénieurs en concurrence avec les anciens élèves de l'École polytechnique.

Un ministère spécial, le ministère des travaux publics, est chargé de centraliser les grands travaux publics exécutés par l'État et de surveiller ceux qui font l'objet de concessions. Les services des ponts et chaussées (routes nationales et départementales), de la navigation, des mines et usines, des chemins de fer, des bâtiments civils relèvent de ce ministère auprès duquel sont institués plusieurs conseils ou commissions permanentes (conseil général des ponts et chaussées, des mines, des bâtiments civils ; comité consultatif des chemins de fer ; commissions des travaux publics, des chemins de fer, des routes nationales, etc.). Toutefois une partie des services relatifs à l'outillage national ressortit à d'autres ministères : le service vicinal est rattaché au ministère de l'Intérieur. La fusion entre les mains d'une même administration et d'un même personnel de tous les services de voirie serait avantageuse; on s'occupe de la réaliser[1]. Le service des bâtiments civils (en dehors des travaux techniques qui appartiennent au génie militaire ou maritime) est morcelé entre plusieurs départements (instruction publique pour les bâtiments scolaires et les monuments historiques; justice pour les édifices diocésains; intérieur pour les maisons de détention). Enfin le service des postes et télégraphes a constitué soit un ministère spécial (1879 à 1887), soit une direction attribuée à l'intérieur, aux finances et actuellement au ministère du commerce et des colonies (1889).

[1] V. sur la fusion des services de voirie, Rapport au Sénat sur le budget de 1891, *annexes*, p. 293; Chambre, session 1892, *annexes*, p 1297 et *Débats*, séance du 25 juin 1892. V. ci-dessous, no 1138.

SECTION II.

SERVICES RELATIFS AUX COMMUNICATIONS INTELLECTUELLES. POSTES ET TÉLÉGRAPHES.

1133. Monopole. — Ses avantages. — Les communications établies par le service postal ont une immense importance sociale et économique. Elles multiplient les relations, donnent l'essor aux affaires et sont par excellence un agent de civilisation. Il est presque unanimement admis que le monopole d'État est le moyen le plus sûr de faire profiter toutes les parties du territoire indistinctement d'un service régulier offrant les plus grandes garanties d'ordre et de discrétion. On ne compte dans la doctrine que quelques protestations d'individualistes absolus[1]. Aussi le fait à peu près universel est-il l'érection en monopoles de gouvernement des services postaux et télégraphiques. En France, depuis la deuxième moitié du xv[e] siècle, les postes ont formé un service public ordinairement exploité directement par l'État[2]. Il en a été de même en Angleterre. C'est seulement dans les États où l'unité n'était pas faite que des entreprises particulières ont été appelées à exploiter les services postaux; c'est ainsi que la maison de Taxis a fait jusqu'à la constitution des postes de l'Empire en 1871 les services postaux dans un certain nombre d'États de l'Allemagne[3].

Les télégraphes exigent, plus encore que les postes, l'intervention de l'État. D'abord, il va sans dire qu'il ne pourrait être loisible à des compagnies particulières de sillonner le territoire de

[1] V. Spencer, *Essais de politique*, spécialement le ch. V, l'administration ramenée à sa fonction. Cf. J. Garnier, *Société des Économistes* (juillet 1880).

[2] Pendant plus d'un siècle, sous l'ancienne monarchie, le monopole des postes a été affermé sous Louvois (1672), et bientôt après (1707) le produit aliéné au profit du clergé. En 1777 la ferme des postes fut convertie par Necker en régie intéressée. V. Belloc, *Les postes françaises*, 1886, p. 116, 149, 237.

[3] Von Scheel dans le *Handbuch* de Schönberg, t. III, p. 84.

fils télégraphiques sans autorisation administrative ou, au point de vue de l'ordre public, d'en faire l'exploitation sans aucun contrôle gouvernemental; puis, il y aurait de graves inconvénients à ce que les télégrammes d'État ou de service, malgré le langage chiffré, fussent confiés et transmis à des agents ne relevant pas directement du Gouvernement. En France, dès l'origine, le réseau télégraphique a été aux mains de l'État, puis mis par lui au service des particuliers à partir de 1850. En Angleterre, où des compagnies privées avaient commencé l'exploitation de nombreuses lignes, il a fallu, mais à des conditions fort onéreuses, opérer le rachat à partir de 1880. Les États-Unis ont commis la même faute mais semblent décidés à créer un réseau d'État; ce serait un premier pas dans la voie du monopole[1].

D'autres causes encore justifient le monopole d'État par rapport aux services postaux et télégraphiques : la concurrence, d'après la nature même des choses, ne pourrait être effective à raison du petit nombre des entreprises rivales qui seraient en état de la soutenir, et, cela étant, le monopole a l'avantage d'éviter double personnel, double matériel, et par conséquent, la cherté relative des tarifs. Aux États-Unis il a fallu réagir à plusieurs reprises, notamment en 1886 et en 1888, contre les abus qui se sont produits : taxes excessives exigées par des compagnies syndiquées après s'être fait quelque temps concurrence; cession par les compagnies de chemins de fer (tenues par leurs contrats de concession d'établir les lignes télégraphiques) du droit d'exploitation à d'autres compagnies; lacunes entre les lignes des diverses compagnies mettant obstacle à la rapide transmission des dépêches[2].

Les mêmes motifs militent en faveur du monopole des lignes téléphoniques. L'exploitation privée est cependant celle qui a été pratiquée d'abord, mais les concessions limitées qui furent faites ne donnèrent que des résultats si imparfaits, notre infériorité relativement aux pays voisins parut si manifeste qu'en 1889 une loi décida le rachat des seuls réseaux existants. A la fin de 1891, l'administration des postes exploitait 160 réseaux comp-

[1] La Chambre des représentants, saisie déjà en 1881 d'un projet de M. Ellis, a eu à se prononcer depuis sur la création d'un service télégraphique gouvernemental placé sous la direction du département des postes (1888).

[2] V. *Ann. de législ. étrang.*, 1889, p. 923.

tant plus de 20,000 abonnés. La recette totale dépassait 8,5 millions.

Le monopole public des correspondances postales et télégraphiques a présenté en fait un dernier avantage, celui de faciliter entre les États la conclusion de conventions internationales : la transmission des dépêches, nécessitant une entente plus complète dans l'organisation du service et le choix des appareils, l'Union télégraphique a précédé (1865) la première Union postale (1874).

Aujourd'hui les obstacles anciens, résultant de la multiplicité des taxes, de la diversité des monnaies et des poids et mesures, sont aplanis. Les pays qui ont adhéré à la nouvelle Union postale universelle de 1878 forment un seul territoire pour l'échange réciproque des correspondances[1]. Leur population est d'environ 900 millions d'hommes soit plus des deux tiers de l'espèce humaine. On sait qu'une lettre de 15 gr., moyennant une taxe uniforme dont le maximum est 35 cent., et le taux ordinaire 25 cent., peut être expédiée de France dans presque toutes les parties du monde. Jusqu'à 50 gr., un imprimé quelconque, pour 5 cent., parvient aux extrémités du globe[2]. On ne peut se faire une idée, même approximative, de l'influence que pourra exercer sur l'avenir économique du monde et le progrès de la civilisation générale, la suppression à peu près complète de l'obstacle opposé par les distances à l'échange des idées!

1134. Réformes postales. — Les taxes postales et télégraphiques ne représentent cependant pas uniquement le prix du service rendu. L'idéal serait qu'elles ne fussent pas autre chose, à condition d'entendre largement le principe[3]. En France, depuis le dix-septième siècle, lorsque commencent les tarifs régu-

[1] On a compris que les correspondances étant réciproques, si l'État expéditeur encaisse une perception, l'État destinataire en encaissera au retour une semblable; que, d'ailleurs, il ne convenait pas, quand une lettre passe d'un État dans un autre, d'additionner les taxes des deux pays. Les frais de manutention sont les plus considérables, et chaque État, pour les correspondances internationales, n'a que la moitié de ces frais à subir.

[2] La comparaison avec les taxes perçues avant 1848 est instructive : pour les pays d'Europe, au lieu de 0,25 cent., taxe actuelle, on percevait pour la lettre simple de 0,70 à 3,10. De Foville, *op. cit.*, p. 197.

[3] C'est ce qui a lieu aux États-Unis et en Russie où même les dépenses du service postal sont en excédant notable sur les recettes (V. Borel, *Statistique annuelle,* publiée à Berne, 1889).

liers, jusqu'en 1848, on avait voulu établir une progression selon les distances; c'était la conséquence rationnelle en apparence de la rémunération du transport; mais l'expérience a établi que, même sous ce rapport, la taxe uniforme était une combinaison préférable : le travail de manipulation et de distribution coûte en effet relativement beaucoup tandis que le prix du transport n'est presque rien; en outre, l'application du tarif gradué entraîne des complications de service extrêmement onéreuses. La taxe uniforme est donc à bon droit pratiquée, et l'on a vu, quelques lignes plus haut, quelle extension l'Union postale internationale lui a donnée. Mais le service des postes ne se fait pas en réalité au prix de revient; et, en ce sens, il y a dans les taxes postales un élément autre que le prix du service rendu. Dans la plupart des États elles ont été fixées à un taux assez élevé pour fournir à l'État un revenu fiscal. Au budget de 1893, en France, le produit brut atteint presque 200 millions de fr. (199,5 millions postes et télégraphes) et si l'on déduisait de la dépense totale, 145 millions, la plus forte part des 25 millions de subventions aux services maritimes qui représentent surtout des encouragements au commerce ou des dépenses accessoires des possessions coloniales, on resterait en présence d'un produit net d'environ 65 à 70 millions[1]. C'est un impôt véritable, aisé-

[1] Il est vrai que, par ailleurs, des dépenses sont imposées à l'État du chef de l'administration des postes : les pensions servies au personnel ne sont qu'incomplètement alimentées par la retenue que subissent les employés des postes. On a été jusqu'à soutenir que le service postal en France loin d'être productif ne faisait plus ses frais. Voici comment on a raisonné : les compagnies de chemins de fer font gratuitement les transports postaux et les communications télégraphiques pour le service de l'État. De là des économies réalisées, car d'autres États, l'Angleterre par exemple, paient les transports postaux aux compagnies. La gratuité des transports postaux en France est une faible compensation aux énormes sacrifices que l'État a consentis en faveur de ces compagnies, mais elle n'a pas été le prix des concessions; on ne saurait donc prétendre qu'il faille déduire la valeur de ces transports du produit net postal comme si elle constituait une charge de l'exploitation des postes. Les compagnies estiment à 60 millions la valeur des transports postaux, mais c'est par suite d'une énorme exagération. Si l'on prend pour terme de comparaison les prix payés en Angleterre aux compagnies pour les transports postaux, c'est à peine au tiers, soit à 20 millions qu'il faudrait réduire les économies procurées à l'État par la gratuité postale. Fallût-il imputer cette somme sur le produit net, il ne serait donc pas exact de dire que le service des postes en France ne procure pas une véritable ressource fiscale. Signalons enfin une certaine contradiction : M. Leroy-Beaulieu dit

ment supporté; voilà ce qu'on peut dire de mieux en sa faveur, car, autrement, une taxe sur les correspondances, soit que l'on parle des satisfactions morales ou des intérêts matériels, ne peut être qu'une taxe anti-sociale. Au moins convient-il qu'elle soit modérée.

L'Angleterre a donné l'exemple de la réforme postale en 1839; l'honneur en appartient à Rowland-Hill dont le nom est demeuré justement célèbre. D'autres pays, encouragés par le succès de la réforme anglaise, ont également réduit les taxes postales. En France, une première réduction eut lieu en 1848; après la guerre de 1870-1871, les exigences fiscales firent relever les perceptions; mais, à partir du 1er mai 1878, elles ont été abaissées au-dessous du niveau ancien[1].

Il est instructif de déterminer l'effet des réformes postales sur la circulation des lettres et le produit de l'impôt. On aura d'ailleurs, par les indications statistiques données à cette occasion, une idée du mouvement général et de la progression des communications postales, ce qui n'est pas sans intérêt. Avant la réforme, en 1839, le *Post office* manipulait 76 millions de lettres; au lendemain de la réforme, le nombre s'en élevait à 169 millions; de 1845 à 1850, 327 millions; de 1855 à 1860, 523; de 1866 à 1870, 800; en 1888, 1,558 millions de lettres, 201 millions de cartes postales, 564 millions de journaux et d'imprimés. L'effet financier immédiat fut de faire descendre le produit net au tiers, ce qui ne saurait surprendre puisque la taxe était abaissée de 70 ou 75 cent. à 10 cent. Mais, avec le temps, le succès a donné raison à Rowland-Hill, même au point de vue fiscal. A partir de 1852, douze ans après la réforme, le produit brut était remonté au niveau antérieur (60 millions de francs). Il a depuis plus que quadruplé (275 millions de francs 1891).

En France, lors de la réforme beaucoup moins radicale de 1848, la poste recevait 126 millions de lettres. Depuis, la pro-

d'une part que la dépense des transports postaux grossit le compte de la garantie d'intérêt et d'autre part au nombre des services gratuits qu'il reproche à l'État d'avoir imposé aux compagnies, il place les mêmes transports. On ne peut vraiment considérer comme gratuit un service dont l'État est obligé d'avancer la dépense alors que peut-être sa créance risque d'être irrecouvrable (Leroy-Beaulieu, *L'État moderne*, p. 164 note et 193 note). Cf. Rapport Pelletan sur les garanties d'intérêts, Chambre, *annexes*, 1890, p. 156.

[1] Belloc, *op. cit.*, p. 500 et suiv.; 596 et suiv.

gression a été constante, quoique moins rapide qu'en Angleterre; en 1859, le nombre des lettres était doublé; en 1869, il montait à 364 millions. Ce chiffre n'a plus été atteint les années suivantes, mais il a été dépassé à partir de 1876. La nouvelle réforme a eu pour effet une rapide expansion des correspondances : 382 millions en 1877, 522 en 1880, 750 en 1891, dont 625 pour la circulation intérieure. Le mouvement des cartes postales est en progression lente (44 millions environ), mais celui des journaux, imprimés, papiers d'affaires et échantillons a augmenté considérablement (443 millions en 1877, 656 en 1880, 970 en 1890 dont 860 pour la circulation intérieure). Les mandats et chargements s'élèvent au nombre de 27 millions, les lettres et objets recommandés à 22 millions. Les recouvrements comprennent 11,2 millions de traites et de factures (1890). Ce dernier service n'existe cependant que depuis 1879. — En France, le Trésor ayant consenti des sacrifices moindres que l'Angleterre en 1839, c'est, après huit années seulement, qu'on a revu le produit net de 1847. — La nouvelle réforme a tout d'abord sensiblement diminué les recettes, mais dans une proportion moindre que celle qui avait été prévue (13 millions au lieu de 17 ou 18 pour la première année); les recettes brutes ont regagné en 1881 le niveau auquel elles se fussent élevées sans la réforme, tout en tenant compte pour faire ce calcul des plus-values normales. Quant au revenu net tombé à 20 millions en 1879, il s'est relevé dix ans après au niveau antérieur à la réforme (42 millions 1877) et si l'on considère les résultats de l'exercice 1890, 56 millions[1], la marche progressive est maintenant reprise d'une façon très-sensible.

Jusqu'ici, contrairement à une croyance vulgaire un peu trop optimiste, on a pu observer que les réductions de taxes avaient été suivies d'une diminution des recettes, malgré l'accroissement de la circulation, et qu'il a fallu un temps assez long avant de reconstituer le revenu primitif. Il ne faudrait cependant pas penser que la croyance vulgaire, selon laquelle les réformes postales seraient immédiatement productives pour le Trésor, ne puisse être parfois confirmée par l'expérience : la France a, en mai

[1] 65 ou 70 millions si on ne déduit pas du produit brut l'intégralité des subventions au service maritime comme il est dit ci-dessus.

1878, transformé et abaissé la taxe télégraphique intérieure; la perte probable était évaluée à 1,200,000 francs pour la première année; or, contrairement à ces prévisions, le Trésor a obtenu une plus-value de 3,720,000 francs! Le nombre des télégrammes (8,180,000 en 1877) s'est progressivement élevé à 35,5 millions en 1889[1] et le produit brut a passé de 19 millions (1877), à 36,5 millions (1890)[2]. A peu près nul en 1877, le produit net des télégraphes, absorbé alors par l'extension du réseau, ne peut être dégagé nettement aujourd'hui à cause des dépenses communes au personnel et aux installations. Mais les sacrifices faits pour étendre le réseau n'absorbent plus qu'une faible part du produit brut 1/7e environ.

D'après ce qui précède, on conçoit qu'il ne puisse y avoir aucune commune mesure quant aux résultats financiers d'une réduction de taxe. Ils dependent à la fois du niveau de la taxe primitive, de la réduction consentie et de l'opportunité de la réforme par rapport au besoin d'expansion des correspondances. Ce besoin est d'ailleurs déterminé par diverses causes : les plus importantes sont le développement de l'instruction, la fréquence des voyages résultant des facilités de transport, l'essor de l'industrie et du commerce. On peut donc juger quelle relation étroite existe entre la circulation postale et le développement économique et intellectuel.

La France ne vient qu'au quatrième rang au point de vue de l'activité des communications postales : les postes françaises en 1891 ont accompli 1,850 millions d'opérations dont moins de moitié (750) constituent des correspondances. La France est précédée par l'Allemagne, l'Angleterre et les États-Unis, Allemagne 2,925 millions; Angleterre 2,625 millions d'opérations (1890-91).

Si l'on classe les pays d'après le nombre annuel de lettres par habitant, l'Angleterre vient en première ligne avec 46, puis la Suisse avec 27; l'Allemagne, et le Canada 21; 19 en Danemark

[1] Précédée par l'Angleterre, 66,4 millions de télégrammes (1891) et par les Etats-Unis (52 millions expédiés par la seule compagnie *Western Union*), la France vient au 3e rang et ensuite l'Allemagne 24 millions, la Russie 10 millions, etc...

[2] La multiplication des transmissions est due non seulement à la réduction des taxes, mais aussi aux étonnants progrès obtenus par la science de la télégraphie électrique. V. de Foville, *op. cit.*, p. 202 et suiv.

et en France; les Pays-Bas, la Belgique, l'Autriche, viennent ensuite. Peut-être la France aurait-elle un rang supérieur si les facilités postales étaient plus grandes : tandis que la population est par bureau de poste de 960 hab. seulement en Suisse, elle est en France de 5,500 hab. On compte de 2 à 3,000 hab. par bureau postal en Angleterre, en Suède, en Danemark, en Allemagne, dans les Pays-Bas. La France ne se place même sous ce rapport qu'après le Portugal et l'Autriche au neuvième rang. La Suisse a un bureau par 13 kilom. carrés; l'Angleterre par 17 kilom.; l'Allemagne par 24; la France a un bureau seulement par 72 kilom. carrés.

1135. Le perfectionnement des communications postales a une influence considérable sur les relations commerciales. A ce titre, il importe que les administrations des divers pays se donnent un enseignement mutuel. On a compris l'importance économique des services postaux et télégraphiques, et, à cause des développements qu'ils ont reçus, ils forment en plusieurs pays un département ministériel spécial. L'Angleterre et les États-Unis ont pris l'initiative de cette création qui a contribué à donner à cette branche des services publics une féconde impulsion. En France, le ministère des postes et télégraphes créé en 1879 a réalisé de considérables réformes[1], présidé à l'organisation de nouveaux services (Caisse d'épargne postale, recouvrements, colis postaux, etc.). Depuis 1887 l'administration des postes et télégraphes n'est plus qu'une direction générale.

La France s'était laissé distancer par d'autres nations, surtout pour l'organisation des services accessoires des correspondances. Des règlements trop restrictifs et des taxes exorbitantes empêchaient notamment le commerce de faire un assez large usage de l'envoi d'échantillons; c'est cependant l'un des moyens à l'aide duquel les débouchés peuvent s'étendre au loin. Grâce aux réformes opérées depuis 1878, le commerce français jouit de facilités qui lui ont été trop longtemps refusées.

Il est d'autres attributs du service postal dont le fonctionnement n'a été organisé en France que depuis peu d'années. Il

[1] La fusion des postes et des télégraphes est, il est vrai, antérieure à la création d'un ministère spécial. Elle a été décidée par la loi du 6 décembre 1873 et le décret du 10 juillet 1876, mais elle s'est poursuivie sous l'administration de M. Cochery, ministre des postes de 1879 à 1885.

était par exemple tout naturel d'utiliser le service postal pour le transport des articles d'argent et pour les règlements au moyen de mandats-poste. Jusqu'en 1879, l'exagération des taxes avait comprimé le développement de ce mode de transactions au détriment même de l'intérêt du Trésor. Maintenant, au contraire, grâce aux conventions postales internationales, ce service a pris une remarquable extension et d'importantes améliorations y ont été réalisées; aussi, malgré les réductions de droits, le montant des versements pour les mandats d'articles d'argent en France a-t-il plus que triplé depuis 1877 (738 millions en 1890 au lieu de 229). En Angleterre, comme dans plusieurs autres pays, le *Post office* est devenu une banque générale de recouvrements à domicile. Aucune entreprise privée ne dispose, sous ce rapport, de moyens comparables à ceux de l'administration des postes dont le service rayonne sur les moindres localités. Aussi doit-on approuver la loi du 7 avril 1879 qui, chez nous, a autorisé le Gouvernement à faire effectuer par la poste le recouvrement des valeurs commerciales ou autres, payables sans frais, dont le montant n'excède pas 1,000 fr. L'envoi des valeurs à recouvrer est fait au moyen d'une lettre recommandée, adressée au bureau de poste qui doit encaisser les fonds [1]. En 1890, les valeurs à recouvrer pour 11,2 millions de traites et factures se sont élevées à 285 millions.

On a protesté contre la concurrence faite aux banquiers, mais la poste pénètre là où l'action des banques ne s'étend pas, et d'ailleurs elle n'est pas pour le recouvrement des effets comme pour le transport des lettres investie d'un monopole. En 1890 la valeur moyenne des effets ou factures à recouvrer est inférieure à 25 fr. On voit de quelle catégorie de recouvrements il s'agit et si la poste fait vraiment concurrence aux banquiers!

Une autre addition aux services postaux nous est venue de l'étranger, et grâce à l'Union internationale de 1880 a été appliquée aux communications intérieures, c'est le service des messageries et des colis dits postaux de poids inférieur à 3 kilog. et maintenant à 5 kilog. (lois de 1881, 1882, 1886 et convention internationale de 1892, 26 juin). Il y a là encore une excellente

[1] La même loi autorise les abonnements par la poste aux journaux et autres écrits périodiques, et ce service est devenu international en 1880.

innovation, qui procure la facilité et l'économie relative d'une quantité de menus transports. En 1888 les compagnies de chemins de fer ont transporté 28,1 millions de petits paquets dont 26 millions environ de colis postaux[1]. L'introduction du service des colis postaux n'est pas le seul progrès dû à l'effet des accords internationaux : les arrangements conclus à Vienne en 1891 et approuvés en 1892 ont été ou seront le point de départ de réductions de taxes ou d'améliorations de service pour les envois avec valeurs déclarées, les recouvrements postaux, les livrets d'identité.

Rappelons que l'administration des postes est dans presque tous les grands pays, et en France depuis 1881, constituée en Caisse nationale d'épargne (nos 1065 et suiv.). Enfin le service téléphonique est venu s'adjoindre aux services postaux depuis 1883. Par suite de l'exécution de la loi de 1889 sur le rachat des concessions téléphoniques cette branche du service postal est appelée à une grande extension [2].

Les craintes exprimées au sujet des extensions du service des postes, à cause des complications qui peuvent en résulter, ne paraissent pas fondées. Dans ce service où l'ordre, la ponctualité, l'importance du personnel[3], la distinction des taxes à appliquer exigent tant de soins minutieux, les administrations publiques des divers pays sont arrivées à des résultats satisfaisants. Rien ne peut mieux prouver combien est téméraire l'affirmation d'impuissance ou d'impéritie dirigée contre la gestion d'intérêts matériels par l'État. Quant à déterminer si le service postal est plus compliqué qu'une exploitation d'entreprise de transport, par exemple que l'exploitation des voies ferrées, c'est un point sur lequel nous trouverons les opinions les plus contra-

[1] Une faible part de la recette 2,7 millions sur 22,7 est perçue au profit du Trésor; l'autre partie des recettes profite aux compagnies de chemins de fer.

[2] Jusqu'ici les dépenses et recettes du service téléphonique n'ont pas été comprises au budget général avec celles de l'administration des postes, mais forment l'un des budgets annexes du budget ordinaire. Le projet du budget de 1893 rattache aux postes et télégraphes les recettes et dépenses du service téléphonique.

[3] Les postes et télégraphes comptent en France un personnel de 52,000 employés. Ce personnel qui s'accroît d'année en année est encore insuffisant, de même que le nombre des bureaux, actuellement 7000.

dictoires lorsque nous aurons à parler du régime des chemins de fer (V. ci-dessous, nº 1190).

1136. Entre le service des postes et le service des télégraphes il y a d'importantes différences à constater. Si le premier comprend des applications multiples, le second a une nature intime plus complexe. En effet, les télégraphes se décomposent en un service technique de construction et d'entretien des lignes et en un service d'exploitation (transmission des dépêches et manutention) pour lequel le concours d'administrations auxiliaires publiques ou privées ne se conçoit même pas. Au contraire, le service des postes se réduit à un service de transmission et, pour ce service même, les postes recourent à d'importants offices extérieurs. Une grande partie des transmissions postales est opérée par les chemins de fer qui chez nous et dans beaucoup d'autres pays sont dirigés par l'industrie privée. En outre, les services postaux maritimes sont effectués par des compagnies subventionnées à raison du transport des dépêches et de quelques autres obligations dont elles sont tenues envers l'État[1]. Le rôle essentiel des postes est la manutention et la distribution; les transports ne sont pas nécessairement réalisés par elles. Mais l'administration des télégraphes, suivant une remarque déjà faite est un mode d'intervention de l'État qui renferme à titre égal une entreprise de construction et une agence de transmission. Le réseau français y compris les lignes sous marines a un développement de près de 100,000 kilm. avec 300,000 kilm. de fils[2].

[1] Les subventions aux compagnies maritimes qui incombent au département des postes et télégraphes s'élèvent à 25 millions, répartis entre les lignes de la Corse, les lignes de la Méditerranée, du Brésil, de la Plata, de l'Indo-Chine (messageries maritimes), les lignes du Mexique, des Antilles et de New-York (compagnie générale transatlantique), les lignes de Douvres et Calais, les lignes d'Algérie, de Tunisie, des côtes occidentales et orientales d'Afrique, les lignes d'Australie et de la Nouvelle-Calédonie.

[2] Le réseau allemand a un développement kilométrique à peu près égal à celui du réseau français, mais notablement plus considérable pour la longueur des fils (350,000 kilom.). Celui de la Russie est un peu supérieur au nôtre pour le développement des lignes, inférieur pour celui des fils. Le réseau anglais, au contraire, qui n'est guère plus de moitié du nôtre pour le nombre de kilom. de lignes a le même développement quant aux fils. Les États-Unis ont le réseau télégraphique le plus considérable du monde entier, plus de 300,000 kilom. de lignes (non compris les télégraphes des chemins de fer, du gouvernement et des particuliers) et de 1,100,000 à 1,200,000 kilom. de fils télégraphiques exploités par 5 grandes compagnies. Une seule compagnie la *Western union* expédie plus de 50 millions de dépêches.

SECTION III.

VOIES DE COMMUNICATION.

CHAPITRE I.

ROUTES ET CHEMINS.

1137. Libre circulation. — Le principe à peu près universellement admis aujourd'hui est la gratuité de l'usage des routes de terre : la circulation n'y doit être frappée d'aucun péage. Ce principe implique comme corollaire : 1° que l'autorité publique a fait les frais de l'établissement de la route; 2° qu'elle renonce à tout remboursement direct et ne compte, pour être indemnisée, que sur la plus-value des impôts résultant de l'accroissement de la richesse générale. La perception des péages est compliquée, coûteuse, gênante pour le public; c'est ce qui en a motivé la suppression dans la plupart des pays[1]. Même en Angleterre, où les routes à péage (*turnpikes*) avaient conservé une importance relative exceptionnelle, les concessions sont sur

[1] En France, l'abolition des péages sur les routes remonte à la loi du 17 juillet 1793, quoiqu'elle n'ait été accomplie qu'en 1810. En Belgique, les péages ont cessé sur les routes nationales en 1866, mais il en existe encore sur les routes provinciales. Il reste aussi en France un certain nombre de ponts à péage, et l'on faisait même jusqu'ici des concessions nouvelles, mais toujours sous condition de rachat. L'État a favorisé ce rachat, en ouvrant des crédits aux départements et aux communes, par une première loi du 10 avril 1879. Une seconde loi du 30 juillet 1880 a décidé le rachat, en un délai de huit ans, de tous les ponts à péage sur les routes départementales, en vertu d'un simple décret. Aucune concession nouvelle ne doit plus être faite si ce n'est sur les chemins vicinaux. Des subventions pour une partie de la dépense peuvent être fournies aux départements et aux communes pour faire le rachat des ponts à péage établis sur les routes départementales ou les chemins vicinaux. On a évalué à près de 40 millions la somme à dépenser pour le rachat intégral des concessions.

le point de disparaître : en 1874, les 600 routes environ sur lesquelles existait encore un péage (on en comptait 1,200 en 1857) avaient un développement de 37,000 kilom. : à peu près le huitième du réseau des routes publiques [1]. Depuis, la plupart des routes à péage sont devenues libres, il n'en restait que 20 en 1886 mesurant 1,125 kilom. [2].

L'établissement des routes aux frais de l'État a eu longtemps pour conséquence le monopole de la poste aux chevaux et des messageries. On comprend, en effet, que l'État, qui a constitué les voies de communication, n'en ait pas d'abord abandonné l'exploitation à l'industrie libre, puisque le simple usage en était soumis à des péages. En quelques pays étrangers, notamment en Suisse, les messageries de l'État conservent encore le privilège des relais. Aujourd'hui, l'industrie du roulage est soumise en France au régime de la concurrence; c'est celui qui donne au besoin de la circulation la plus large satisfaction. Sur les routes ordinaires, où rien n'empêche la compétition d'être effective entre un certain nombre d'entreprises rivales, le public peut en profiter et obtenir les transports à un prix moindre. L'État lui-même tire avantage de la plus grande circulation, car c'est mieux encore par l'accroissement de la richesse générale et la plus-value des impôts qu'il peut rentrer dans ses avances que par un système de péages ou de taxes de transports. Seulement, sur les routes affranchies de péages, les entreprises de roulage retirant des dépenses effectuées plus d'utilité que les simples particuliers (les frais de traction sont en effet d'autant moindres que la voie est entretenue en meilleur état), il est équitable qu'elles soient assujetties à une taxe proportionnelle au produit présumé de chaque voiture. Jusqu'en ces dernières années, la liberté de l'industrie des transports sur les routes a été soumise à une assez grave restriction : en vue d'assurer le service des dépêches, l'État avait cru devoir accorder aux maîtres de poste le droit d'exiger des autres entrepreneurs de voitures une certaine indemnité par relai et par cheval lorsqu'ils n'em-

[1] De Franqueville, *Régime des travaux publics en Angleterre*, t. II, p. 166 et 183.

[2] En 1896, tous les péages auront pris fin en Angleterre, sauf sur quelques routes du pays de Galles et de l'île de Wight. V. *Dictionnaire des finances* (de Crisenoy), v° *Chemins vicinaux*, p. 1069.

ployaient pas les chevaux de la poste. La suppression des dernières lignes de poste a été poursuivie depuis 1871.

1138. Grande et petite voirie. — La législation des routes publiques (*highways*) est, en Angleterre, d'une grande simplicité : les routes diffèrent entre elles quant à l'usage ou quant aux dimensions, routes de voitures, de cavaliers, chemins, rues des villes, etc..., mais il n'y a aucune distinction pour le régime légal; il est le même pour toutes. Au contraire, notre législation actuelle établit parmi les routes de terre une division générale : 1° les routes nationales; 2° les routes départementales et les rues des villes qui font suite à ces routes, les unes et les autres servent à la circulation d'intérêt général et sont dites de grande voirie[1]; 3° les autres (chemins vicinaux, chemins publics ruraux, rues des villes et villages) servant principalement à la circulation locale, sont de petite voirie ou de voirie vicinale. Des règles différentes sont appliquées sous plusieurs rapports à ces diverses branches de la voirie. Les seules que nous ayons à considérer ici sont relatives à la direction des travaux et aux charges financières. Au point de vue financier, les routes de grande voirie se subdivisent en routes nationales et départementales; les dépenses des premières sont seules à la charge de l'État. Les départements supportent les frais de construction et d'entretien des routes départementales. La voirie vicinale proprement dite ou la petite vicinalité est en principe à la charge des communes. Les ingénieurs de l'État sont chargés de l'établissement et de l'entretien des routes nationales et des ponts qui relient les tronçons de ces routes (d'où la dénomination d'ingénieurs des ponts et chaussées). La voirie départementale et la petite voirie sont dans la plupart des départements (52) confiées à des agents-voyers spéciaux nommés par les préfets[2]. On a proposé d'unifier les services de voirie, de les placer tous sous la direction des mêmes agents, ce qui permettrait de réaliser une assez considérable économie[3].

L'organisation du service des ponts et chaussées et les grands

[1] Les rues de Paris font toutes partie de la grande voirie, mais à certains égards seulement.

[2] Dans un certain nombre de départements (35) le service de la petite voirie est dirigé par des ingénieurs des ponts et chaussées.

[3] L'un des moyens proposés est radical : ce serait le déclassement de

travaux de voirie datent du dix-huitième siècle : à la fin de la monarchie on comptait 40.000 kilom. de routes de toutes sortes. Le réseau des routes nationales avait en 1814 un développement total de 27.200 kilom. (dont moitié seulement à l'état d'entretien). Au commencement de 1892 il comporte une longueur totale de 38.000 kilom. en France et près de 3,000 kilom. en Algérie. Le réseau départemental fut constitué en 1811 ; il comprenait alors 18.600 kilom. (ce réseau a eu un développement qui a atteint près de 47.000 kilom. en 1872). Il est actuellement réduit à environ 25.000 kilom., les départements ayant été autorisés à déclasser un certain nombre de routes rattachées depuis au réseau vicinal. M. Lucas estime à 1,100 millions[1] la dépense totale des routes nationales, et à 800 millions environ celle des routes départementales. Cette évaluation est tout à fait insuffisante, car la dépense des seules routes nationales (travaux ordinaires et extraordinaires réunis), de 1814 à 1870, s'élève à plus de 1,900 millions[2]. Depuis 1879 il faut ajouter environ 90 millions. Bien que les chemins de fer aient plutôt déplacé que diminué la circulation sur les routes[3], le complément du réseau déjà très-développé d'ailleurs des routes d'intérêt général (environ 250 kilom. en lacune[4]) n'est plus qu'une œuvre dont l'importance relative semblera secondaire si l'on n'a égard qu'aux lacunes du

toutes les routes nationales. Toutes les voies de communication de terre seraient placées sous la direction unique d'agents départementaux; il n'y aurait plus que deux catégories de chemins : les chemins départementaux et les chemins communaux (V. proposition en ce sens, Chambre, *annexes* session 1889, p. 595 et session 1892, p. 286, 1114 et 1120. Cf. ci-dessus, n° 1132, note 3). Une autre solution consiste à maintenir la distinction des routes avec l'intérêt qu'elle présente, la dualité des services de voirie cesserait si l'on plaçait les agents secondaires, agents-voyers ou conducteurs sous la direction des ingénieurs des ponts et chaussées.

[1] Lucas, *Étude sur les voies de communication de la France*, p. 23.

[2] Ce sont les chiffres officiels cités par M. de Foville, *La transformation des voies de transport*, p. 108.

[3] V. ci-dessus, n° 390 et ci-dessous, n° 1140, ce qui est dit de l'importance du trafic sur les routes. Cf. Blerzy, *Revue des Deux-Mondes*, juin 1878, et de Foville, *op. cit.*, p. 113 et suiv.

[4] Malheureusement, d'importantes rectifications ont été pendant longtemps négligées, l'entretien a été assez défectueux. En 1887 sur 37,600 kil. 21,200 seulement étaient en bon état. La loi du 25 juillet 1882 a dû affecter un crédit de 120 millions de fr. à l'achèvement et à l'amélioration des routes nationales. En 1889, la dépense qui restait à faire pour les lacunes, grosses réparations et rectifications, n'était plus que de 70 millions de fr.

réseau, mais qui reste très-importante au point de vue économique et stratégique.

1139. Beaucoup plus considérable par l'étendue (700,000 kil. 1891)[1], et par le montant des dépenses (construction et entretien) qu'il représente, 6 milliards[2] environ, le réseau de la petite voirie est cependant encore très-incomplet; aussi l'État a-t-il jugé utile de fournir dans une large mesure son concours financier. C'est qu'en effet, une bonne vicinalité favorise le développement de l'industrie et surtout de l'agriculture; elle donne aux campagnes le moyen de s'associer à l'activité économique générale, au grand profit de la fortune publique.

La loi du 21 mai 1836 sur les chemins vicinaux, l'une des plus bienfaisantes lois du gouvernement de 1830, a donné l'impulsion : jusque-là on ne faisait rien ou presque rien. Les communes, soit inertie, soit insuffisance de ressources, ne sortaient pas du cercle de leur intérêt immédiat. Aussi, n'existait-il en général que de mauvais chemins reliant une commune aux communes limitrophes sans aucun système d'ensemble. La loi de 1836 a compris que, pour inaugurer un meilleur régime, il fallait, parmi les chemins vicinaux, distinguer ce qui est d'intérêt purement communal et ce qui est d'intérêt commun; établir en conséquence des règles différentes quant aux autorités compétentes et quant aux charges financières. Il résulte de là, dans la loi de 1836, une distinction des chemins vicinaux en trois classes : 1° les chemins vicinaux ordinaires ou de petite vicinalité sont ceux qui font communiquer deux communes entre elles et ont été l'objet d'un classement ou déclaration de vicinalité[3]. Les chemins non classés sont les chemins ruraux dont la loi de 1881 a reconnu l'existence légale (n° 298); 2° les chemins vicinaux d'intérêt commun ou de moyenne vicinalité sont ceux qui intéressent plusieurs communes même en dehors de celles dont ils traversent le territoire; 3° enfin les chemins vicinaux de grande communication ou de grande vicinalité traversent

[1] En 1837, le réseau était évalué à 771,000 kil., mais il n'avait ce développement que sur le papier.

[2] V. *Dictionnaire des finances*, *Chemins vicinaux* (de Crisenoy), p. 1050 et 1059.

[3] Le classement les place au nombre des dépendances du domaine public, et les rend, par conséquent, imprescriptibles.

plusieurs communes et cantons et se relient ordinairement aux routes nationales ou aux routes départementales. Les chemins de grande et de moyenne vicinalité ont été presque entièrement soustraits par la loi de 1836 à l'autorité municipale dont on avait à redouter les négligences. Le classement est fait par le conseil général, la direction et la surveillance des travaux sont confiées au préfet. Même pour les chemins vicinaux ordinaires, l'autorité préfectorale (aujourd'hui la commission départementale) est compétente pour déclarer la vicinalité; l'autorité municipale a seulement des pouvoirs d'exécution. Pour vaincre la force d'inertie des communes, la loi de 1836 a déclaré obligatoire la dépense des chemins vicinaux. En cas d'insuffisance de ses revenus ordinaires, la commune y affecte, comme ressources normales, des centimes spéciaux et des prestations en nature dont il sera question à propos de la théorie des impôts (n° 1253). Les chemins de grande communication peuvent être exécutés ou entretenus au moyen de subventions votées par le conseil général. On concevrait qu'à raison de leur importance ils fussent rattachés au réseau des routes départementales et placés sous le même régime.

Les travaux relatifs aux autres chemins ne devaient recevoir de subventions qu'en cas extraordinaire, bien que le tiers seulement des ressources consacrées à la vicinalité leur fût réservé. La loi de 1836 dirigeait, on le voit, les principaux efforts vers la constitution du réseau de la grande vicinalité. Sous ce rapport, elle a eu un plein succès; mais il n'en a pas été de même pour la petite vicinalité : les ressources créées par la loi de 1836 pour le service vicinal étaient manifestement insuffisantes (prestations, centimes spéciaux, concours des particuliers [1]). Surtout dans les pays pauvres, les communes eussent été dans l'impuissance de réaliser des progrès assez rapides même avec l'aide presque toujours fort restreinte des fonds départementaux (subventions et centimes spéciaux). A partir de 1861, l'État accorda des subventions grâce auxquelles le réseau d'intérêt commun fut l'objet d'importants travaux. En 1867, voici quel était l'état général de la vicinalité : 84,000 kilom. de chemins de grande

[1] Comme ressources exceptionnelles on pourrait ajouter des prélèvements sur les ressources ordinaires, les centimes extraordinaires autorisés depuis 1867, le produit de coupes de bois, de ventes de terrains.

communication sur lesquels 75,000 environ se trouvaient en état; 82,000 kilom. de chemins d'intérêt commun dont 50,000 kilom. achevés; enfin, 355,000 kilom. de chemins vicinaux ordinaires dont à peine 150,000 kilom. entretenus ou praticables.

Une loi du 11 juillet 1868, afin d'accélérer la mise en état et l'achèvement de la petite vicinalité, accorda une subvention de 100 millions payables en dix annuités (prorogées jusqu'en 1882). La subvention ne devait s'appliquer qu'à une portion du réseau alors classé (réseau subventionné). La longueur de ce réseau fut fixée dans chaque département, puis chaque annuité répartie entre les départements suivant l'urgence ou l'étendue des besoins. Une autre subvention de 15 millions seulement était affectée par la même loi au réseau d'intérêt commun avec faculté pour les départements d'en attribuer une partie à l'achèvement du réseau de grande communication. Enfin, la loi de 1868 instituait, sous le nom de *Caisse des chemins vicinaux,* une dotation de 200 millions destinée à faire aux communes ou même aux départements des prêts amortissables à long terme (30 ans) en vue de hâter les travaux de vicinalité. Une loi du 10 avril 1879 dota d'un nouveau crédit de 300 millions, divisé en douze annuités, la Caisse des chemins vicinaux qui était épuisée, afin de lui permettre de faire de nouveaux prêts à long terme. Ce nouveau crédit ne s'appliquait pas exclusivement au réseau subventionné de 1868, mais était réservé aux départements et aux communes justifiant de ressources suffisantes pour achever le réseau de 1868. Nous ne sommes pas encore au terme des mesures financières prises par l'État : une nouvelle subvention de 80 millions fut encore accordée par la loi du 12 mars 1880; la plus forte part de ce crédit (62 millions) était affectée à la construction de chemins déterminés en dehors des opérations engagées par la loi de 1868. Seules les communes qui consentaient à emprunter pour accroître leur réseau vicinal pouvaient avoir part à la subvention. Aussi de tous côtés les communes empruntèrent afin de participer à la subvention : on classa un nombre excessif de chemins. En dix ans il eut fallu exécuter plus de 175,000 kilom. et dépenser 1,460 millions. En 1883 le gouvernement s'aperçut qu'il fallait régler cet essor : il invita les conseils généraux à établir entre les chemins classés des distinctions selon le degré d'urgence de l'établissement : 48,000 kilom. furent

placés dans une première catégorie seule urgente, 29,800 dans une seconde, 98,700 dans une troisième. Ainsi restreint, le développement du réseau vicinal doit absorber 560 millions en dix ans dont 280 demandés aux emprunts communaux et 184 aux subventions. La Caisse des chemins vicinaux, liquidée en 1885, avait reçu 225 millions en subventions budgétaires, 520 millions au moyen d'emprunts. Sur le reliquat de 164 millions alors disponible, il a été fait emploi de près de 134 millions jusqu'en 1891. En prévision de l'épuisement prochain de ces ressources, deux lois de 1888 et 1889 ont autorisé le ministre de l'Intérieur à prendre envers les départements et les communes jusqu'à concurrence de 8 millions des engagements pour avances relatives à la construction des chemins vicinaux. Il est aisé de prévoir que les sacrifices tant de fois renouvelés ne seront pas les derniers !

Les dépenses nécessitées par la vicinalité sont donc énormes. Le seul entretien du réseau actuel exige une dépense annuelle de 125 à 130 millions ! Toutefois l'opportunité de ces dépenses si lourdes qu'elles soient n'est pas douteuse : à quoi servirait de resserrer les mailles du réseau des chemins de fer et des canaux si les produits agricoles, à défaut d'un système complet de vicinalité, ne pouvaient arriver jusqu'aux marchés qu'on cherche à leur ouvrir? La petite vicinalité est comme le réseau capillaire de la circulation économique. Le mérite de notre législation est d'en avoir compris l'importance en associant l'État à une œuvre qui, malgré son caractère local, a sur l'économie générale une influence si considérable. Voilà pourquoi il a paru convenable d'exposer avec quelques détails notre système de lois sur la vicinalité. Grâce aux subventions et aux prêts à long terme faits aux communes notre réseau vicinal a fait de considérables progrès.

On n'a pas sur la constitution du réseau vicinal de documents postérieurs à la fin de 1887. Par rapport à celle qui existait vingt ans auparavant et que nous avons fait connaître afin de donner une idée de l'immensité de la tâche qui restait à accomplir, quels progrès étaient alors réalisés? Les 608,800 kilom. du réseau vicinal existants au commencement de 1888 se divisaient ainsi : 133,200 kilom. de grande communication (dont 2,500 seulement en lacune) ; 85,180 d'intérêt commun (dont 5,700 en lacune);

388,450 chemins vicinaux ordinaires (dont 249,500 seulement en état de viabilité); 21,800 en construction (et 117,000 en lacune). Pour la grande et la moyenne vicinalité l'œuvre est près d'être achevée[1], mais malheureusement il est loin d'en être de même pour la petite vicinalité.

1140. L'activité de la circulation sur les routes nationales a fait l'objet de plusieurs enquêtes ou *comptages* de 1851 à 1888[2], dont les résultats sont exprimés en tonnes kilom. (n° 383) et en colliers[3]. La circulation moyenne en colliers (réduits), de 169 colliers par jour, en 1876, s'est élevée à 193 colliers en 1888; la circulation spécifique moyenne est de 125 tonnes kilom. par jour. Le tonnage kilom. général annuel est de 1,734 millions de tonnes kilom. Sur les routes départementales, le tonnage utile est évalué à 1 1/2 milliard de tonnes kilom. La fréquentation des chemins vicinaux à défaut de comptages méthodiques ne peut être déterminée avec certitude : l'administration évalue le tonnage utile à environ 3 milliards de tonnes kilom. soit au total, pour les réseaux de nos voies de terre, 6 milliards de tonnes kilom. Si l'on calcule sur le taux moyen de 0,30 cent. par unité, la valeur représentative annuelle des transports effectués sur les voies de terre serait de 1,800 millions à 2 milliards. C'est une valeur très-supérieure à celle des transports par chemins de fer (1,060 millions à la même date 1888) malgré l'infériorité du tonnage (10,400 tonnes kilom.)[4]. La progression de la circulation

[1] Pour les chemins de grande communication elle l'est complètement dans 16 départements. Dans 8 départements seulement les lacunes dépassent 100 kil. Pour les chemins d'intérêt commun elle est achevée dans 18 départements. Mais dans 19 départements les chemins en lacune dépassent 100 kil.

[2] Ces enquêtes ont été d'abord entreprises dans un intérêt administratif : la détermination d'une base certaine pour la répartition des crédits d'entretien. V. *Album de statist. graphique* de 1889, p. 7 (min. des trav. publ. 1890).

[3] Le collier est l'animal de trait attelé à une voiture : on compte les colliers (colliers bruts), et ensuite, en attribuant aux différentes voitures (voitures chargées ou vides, de roulage, de voyageurs, voitures particulières, animaux non attelés, bétail, etc.), selon leur poids moyen, un coëfficient spécial, on convertit les colliers bruts en *colliers réduits*. C'est ainsi qu'on arrive à fixer très-approximativement le *tonnage utile*. Le poids moyen du collier réduit a varié selon les comptages, 647 kilog. en 1882; 601 en 1888. (V. sur tous ces points, *Album de statist. graphique*, *loc. cit.*; *eod. op cit.*, p. VII à XIV).

[4] A raison de cette activité de la circulation, l'amélioration des routes offre un intérêt économique très-considérable : on remarquera qu'une simple

sur les routes dénote l'erreur du préjugé dont ces voies de communication ont été victimes à la suite de l'établissement des chemins de fer (n° 390). « si depuis l'établissement des railways la fréquentation des voies terrestres s'est répartie d'une manière différente au profit des routes perpendiculaires aux chemins de fer et aux dépens des routes parallèles à ces mêmes chemins, » cette fréquentation loin de diminuer est en progrès réel, surtout dans la période 1882 à 1888, où le mouvement des transports sur les voies ferrées a subi un notable ralentissement. Les transports à grande distance ne se font plus, il est vrai, sur les routes, mais les transports locaux se sont accrus. Les tableaux graphiques du ministère des travaux publics rendent visible aux yeux dans la banlieue des grandes villes, autour de chaque station importante de chemin de fer devenue un foyer de mouvement pour les routes de terre, cet état nouveau des choses[1]. Les routes départementales et les chemins vicinaux ont dû bénéficier plus encore que les routes nationales des progrès dus à la locomotion à vapeur.

réduction de 1 cent. par tonne kilom. sur les frais de traction, due au bon tracé ou au bon entretien, suffit pour faire obtenir sur les seules routes nationales une économie annuelle de 17 millions. On estime à 10 cent. par tonne kilom. l'économie de la traction résultant des progrès des routes depuis un demi-siècle, sur les voies principales (de Foville, *op. cit.*, p. 120). On sait que les plus notables de ces progrès sont dus à l'application du système d'empierrement dit de Mac-Adam. V. Menier, *op. cit.*, p. 109, Colson, *Transports et tarifs* (1890), p. 199 et suiv.

[1] *Album de statist. graphique*, 1889, cartogramme, n° 14.

CHAPITRE II.

RIVIÈRES ET CANAUX. — NAVIGATION INTÉRIEURE.

1141. Les voies navigables dans un pays sillonné par de nombreux cours d'eau et où les arètes montagneuses n'opposent pas aux communications entre les divers bassins, des obstacles infranchissables, sont destinées à alimenter une importante navigation intérieure, à relier la plupart des principaux centres de production et de consommation. Par les ports maritimes où aboutissent les grandes artères du réseau des voies navigables, la navigation intérieure se raccorde à la naissance des lignes de la navigation maritime.

Malgré d'immenses avantages naturels, la navigation intérieure de la France a été jusqu'en ces derniers temps peu prospère. L'état de navigabilité de ses fleuves et rivières (7,520 kilom. fréquentés)[1] exigeait de grands travaux d'amélioration. L'œuvre de la canalisation beaucoup plus considérable encore, malgré les sacrifices faits jusqu'ici et surtout depuis 1879, est restée bien incomplète, et il a fallu, en même temps que la poursuivre, la réformer. Le réseau des canaux a aujourd'hui un développement de 4,810 kilom. (longueur fréquentée) (1891). Le développement total des voies navigables est de 12,330 kilom. (1891)[2].

Si le réseau de nos canaux avait été créé avec des vues d'ensemble, d'un seul jet, il eût été en harmonie avec les besoins

[1] Sur 8,866 kilom. du réseau fluvial classés comme navigables, auxquels s'ajoutent près de 3,000 kilom. non navigables mais flottables, dont 1,000 réellement utilisés. V. *Statist. de la navigation intérieure* en 1889 (min. trav. publics, 1890), p. 43 et Rapport sur budget 1893, session 1892, Chambre, *annexes*, p. 1516.

[2] *Statistique de la navigation intérieure*, p. 14. Il était, avant 1870, de 11,260 kilom., mais il faut retrancher de ce chiffre les voies navigables des territoires cédés à l'Allemagne : ces 11,260 kilom. se décomposaient ainsi : 6,700 kilom. rivières et 4 560 canaux.

industriels et eût suivi les courants principaux du commerce. Malheureusement, les voies navigables antérieures au XIXe siècle ont été aménagées pour répondre surtout à des besoins régionaux, puis, lorsque, plus près de nous, on a compris que rivières et canaux devaient être l'un des principaux instruments de l'outillage national, avant qu'on ait eu le temps de continuer ou de reprendre l'œuvre antérieure, l'apparition des chemins de fer est venue détourner l'attention et les préférences des pouvoirs publics. Depuis quinze ans seulement on a eu pleine conscience de l'utilité et de l'urgence des travaux à accomplir pour faire largement profiter l'agriculture et l'industrie des avantages qu'offrent les transports par eau.

1142. La constitution et l'entretien du réseau des voies navigables est l'une des plus importantes branches des travaux publics. La nécessité de l'intervention de l'État provient d'abord du principe que les voies navigables doivent être reliées rationnellement les unes aux autres, de façon à faciliter les transports dans toutes les parties du pays. Si l'on veut savoir quel inconvénient résulte de l'abstention de l'État, il n'y a qu'à voir ce qui s'est fait en Angleterre. Bien que les voies navigables artificielles y aient été, à peu d'exceptions près, construites depuis le siècle dernier, de 1760 à 1830, et que leur développement (6,670 kilom.) atteste l'activité et la puissance des compagnies concessionnaires, en réalité, le régime anglais est très-défectueux. La variété des types et des tirants d'eau oblige à de coûteux transbordements de marchandises et ralentit les transports; la multiplicité des tarifs est une autre source de complications; enfin, et c'est là le mal le plus grave, 2,769 kilom., environ les 2/5es du réseau total, ont été acquis par des compagnies de chemins de fer, afin de supprimer la concurrence des transports par eau. En dehors de ce chiffre, d'autres canaux ont été fermés par suite d'un calcul analogue. Ce fait monstrueux prouve l'inconvénient des concessions sur les voies navigables et aussi quel est l'esprit de monopole des compagnies de chemins de fer[1]. Aux États-Unis les chemins de fer ont également triomphé de la concurrence des canaux, et malgré l'abaissement du fret, le canal Champlain, le canal Erié, les canaux

[1] De Franqueville, *op. cit.*, t. II, p. 277, 292 à 314.

de Pensylvanie n'ont pas un tonnage égal à celui qu'ils avaient il y a vingt ans : 1/5e seulement des grains expédiés de Chicago vers les ports de l'ouest emprunte les voies navigables [1]. En France, la lutte des chemins de fer contre les canaux s'est faite par une guerre de tarifs, dont il y aura lieu de dire quelques mots; mais l'action des pouvoirs publics a réussi presque toujours à déjouer les manœuvres d'absorption contre lesquelles le Parlement anglais était désarmé : on sait cependant que la compagnie du Midi est parvenue à se rendre maîtresse des canaux du sud-ouest et à y supprimer la batellerie [2].

Les difficultés principales qui proviennent en France de l'absence de système initial consistent dans la variété des types d'écluses et l'inégalité des tirants d'eau. Les canaux ont été soumis sous l'ancienne monarchie au régime déplorable des concessions. Jusqu'au gouvernement actuel on y eut encore recours malgré une plus active intervention de l'État [3]. Ramener progressivement les canaux à un type unique, compléter le réseau, améliorer le cours des rivières, aménager les ports de commerce, voilà le programme que les gouvernements des nations européennes ont à exécuter. Plusieurs ont réalisé des progrès considérables; c'est un exemple qui s'imposait à notre pays [4].

On a cependant prétendu que le rôle de la navigation intérieure était fini à cause de la supériorité des transports par chemins de fer. C'était peut-être une illusion excusable lors de l'enthousiasme excité par les premiers succès des voies ferrées. Mais, aujourd'hui, on s'accorde presque unanimement à re-

[1] V. *Nouveau dictionnaire d'Écon. politique*, t. I, p. 307.

[2] Le projet de rachat des canaux du Midi (V. session 1885, Chambre, *annexes*, p. 803), s'est jusqu'ici heurté à des objections budgétaires. Cependant en 1892 (séance du 12 avril) la Chambre des députés a voté une résolution ainsi conçue : « la navigation est placée sous le régime du droit commun sur le canal latéral à la Garonne et sur le canal du Midi. » Le gouvernement est entré à ce sujet en négociation avec la compagnie du Midi.

[3] V. sur l'histoire de la constitution du réseau des voies navigables le volume publié par le ministère des travaux publics sous ce titre : *Statistique de la navigation intérieure* (documents historiques et statistiques), 1888, p. 11 à 71.

[4] La Hollande, la Belgique sont des pays de canaux. L'Allemagne s'occupe de développer le réseau de ses voies navigables : elle va relier la Baltique à la mer du Nord et projette aussi de faire communiquer le Rhin, l'Ems, l'Elbe, l'Oder, la Sprée.

connaître « que les voies navigables et les chemins de fer sont destinés, non à se supplanter, mais à se compléter[1]. » C'est ce que nous avons déjà établi (nos 385 à 388). Les chemins de fer ont pour eux la célérité, la continuité et la régularité du service ; les canaux selon l'opinion très-générale l'emportent par le bon marché, l'économie de la traction, la puissance presque indéfinie de transport qui les fait préférer pour le déplacement à grandes distances des masses considérables, spécialement des matières premières et, en général, des marchandises lourdes et de peu de valeur[2]. On peut ajouter encore, en faveur des voies navigables, les facilités de stationnement et, par conséquent, de chargement et de déchargement sur tous les points du parcours. Ce sont là des avantages permanents qu'on a observés partout, aussi bien aux États-Unis (comme l'a établi avec beaucoup de soin M. de Studnitz) que sur le continent européen.

Dans les pays où les chemins de fer sont soumis à l'exploitation commerciale des compagnies privées, les voies navigables ont une autre utilité : « par leur seule présence, elles contiennent, elles modèrent la taxe des marchandises qui préfèrent la voie ferrée; elles sont pour l'exploitant du railway un avertissement de ne pas dépasser la limite au delà de laquelle le commerce n'hésiterait pas à sacrifier la régularité à l'économie[3].

1143. Jusqu'en 1879, les sacrifices financiers faits en France

[1] *Rapport* de M. de Freycinet (*J. off.*, 16 janv. 1878). Cf. Picard, *Traité des chemins de fer* (1887), t. I, p. 221 et suiv.

[2] Voici, selon l'importance du tonnage, la nomenclature des marchandises transportées par eau : houilles 27,9 p. 0/0 (672 millions de tonnes); matériaux de constructions, minéraux 31,4 p. 0/0 (756 millions de tonnes); produits industriels 15 p. 0/0 (360); industrie metallurgique 7 p. 0/0 (167); bois 6,8 p. 0/0 (164); engrais et amendements 6,1 p. 0/0 (145); produits industriels 3,1 p. 0/0 (74); le surplus formé par produits agricoles, machines, etc... *Statist. de la navigation intérieure, op. cit.*, p. 50. Même pour les matières pondéreuses, le tonnage des chemins de fer l'emporte sur celui des transports par eau, malgré la cherté relative. M. Picard (*Traité des chemins de fer*, t. I, *loc. cit.*), sans nier absolument l'infériorité du fret, par rapport aux tarifs des voies ferrées, s'attache à prouver qu'elle est moindre qu'on ne le croit. Selon lui l'avenir est aux chemins de fer, même pour les matières pondéreuses, et le prix réel de transport, en tenant compte des capitaux dépensés pour l'établissement des voies, serait plus élevé pour les voies navigables que pour les chemins de fer. Seul le prix payé par les usagers des voies navigables serait inférieur au prix des transports sur rails.

[3] Rapport de Freycinet, *loc. cit.*

par l'État, au profit des voies navigables, ont été bien insuffisants. Sauf dans la période 1831 à 1847 où les dépenses ont été en moyenne de 20 millions par an, on n'a pas dépensé annuellement, jusqu'en 1870, plus de 10 millions[1]. Les dépenses de premier établissement des voies navigables de 1814 à 1891 sont évaluées à 1,410 millions dont 803,5 millions pour les canaux. Les sacrifices faits pour la constitution du réseau des voies navigables sont donc restés beaucoup au-dessous de ceux qu'ont exigés les routes de terre et les chemins de fer.

Aussi, bien que la voie navigable (canal ou rivière) coûte par kilomètre environ 3 fois 1/2 moins que la voie ferrée (115,000 francs en moyenne pour la France au lieu de 426.000 fr.), le réseau de la navigabilité intérieure était resté très-incomplet : « une tonne de marchandises peut, sans quitter les rails, aller de Strasbourg à Dunkerque, au Havre ou à Nantes, partir de Lille à destination de Marseille, Cette ou Bordeaux. Il n'en est pas de même sur les voies navigables, et la plupart des grandes directions ne sont desservies qu'avec des allongements énormes de parcours. Dans chaque bassin on peut, en outre, signaler des lacunes regrettables. Si, dans chaque bassin, la navigation est possible, d'un bassin à l'autre elle est presque partout impossible faute de raccordements... Si des canaux nous passons aux rivières, le tableau est encore moins satisfaisant... Nous pouvons dire que, à l'exception de quelques rivières de moyenne importance, telles que l'Oise, la Marne, l'Isle, la Sambre, la Moselle, nos cours d'eau sont encore, au point de vue de la navigation, à peu près tels que la nature nous les a donnés[2]. »

Non seulement l'état des voies navigables pouvait donner lieu aux observations qui précèdent, mais l'ensemble des travaux de navigabilité n'ayant pas été accompli par l'État, les compagnies concessionnaires de canaux ou de rivières ont été autorisées, par les actes de concession, à percevoir un péage. A ne considérer même que les voies navigables de l'État, la question de la gratuité de la voie n'a pas été résolue aussi facilement sur

[1] D'après Krantz, en 1871, les 5,037 kilom. de canaux (et rivières assimilées) avaient coûté 818 millions, et les 5,700 kilom. de rivières (et canaux assimilés) 338 millions (Krantz, Rapport à l'Assemblée nationale, *J. off.*, 24, 25, 27 juin 1872).

[2] Krantz, *Rapport*, *loc. cit.*

les canaux et les rivières que sur les routes de terre. Jusqu'à la loi du 19 février 1880, l'État a exigé un péage. C'est avec raison qu'il a renoncé à cette perception, malgré les arguments que l'on faisait valoir pour son maintien. On disait notamment qu'un droit perçu par l'État sur les marchandises qui fréquentent la voie navigable est équitable, parce qu'il s'agit d'un mode de communication perfectionné qui ne profite pas à tous indistinctement comme les voies de terre; que, d'ailleurs, l'État est obligé d'entretenir des éclusiers, des gardes, etc.

Au point de vue doctrinal, ces considérations ne devaient pas prévaloir et, dès sa première session, le conseil supérieur des voies de communication[1] avait condamné le système du péage : 1° la conséquence logique de la combinaison qui consiste à faire payer à ceux qui se servent de la voie navigable un péage correspondant aux frais d'établissement serait la variété des taxes d'une voie à l'autre. C'est, en effet, le système qui a été appliqué jusqu'en 1836; on y a renoncé à cause de son extrême complication et parce qu'il grevait de charges trop lourdes les transports par eau; 2° la similitude entre les routes de terre et les voies navigables est complète, car les unes et les autres font partie du domaine public et contribuent à l'accroissement de la richesse du pays. Aussi l'entretien de celles de ces voies qui sont d'intérêt général doit être à la charge de l'État. S'il paie des éclusiers sur les canaux, il paie sur les routes de terre les ingénieurs, les cantonniers, etc. D'ailleurs, si les marchandises que transportent les canaux passaient sur les routes de terre, il y aurait une aggravation de dépenses à laquelle il faudrait faire face par l'impôt[2].

La question de péage sur les voies navigables est une question vitale pour l'industrie de la batellerie qui est en butte à la guerre de tarifs que lui font les chemins de fer. Le péage théorique par tonne kilom., c'est-à-dire ce qu'il faut percevoir

[1] Ce conseil institué en 1878 a été supprimé en 1883. V. *Procès-verbaux du conseil*, 1878. 3e et 4e séances.

[2] On ne pouvait même pas faire valoir, en faveur des droits de navigation, un sérieux intérêt fiscal : le produit brut total ne dépassant pas (1877) 4,400,000 fr. et les dépenses afférentes à ce service s'élevant à 400,000 fr. environ. L'État dépense annuellement plus du double pour l'entretien des canaux, mais il faut bien observer qu'il n'y a là qu'un sacrifice apparent à cause de la plus-value d'impôt que procure la circulation.

pour assurer l'intérêt du capital engagé et l'amortissement, serait de 48 millimes sur les canaux et de 35 sur les rivières; or, le fret moyen par tonne kilom. ne dépasse pas 14 millimes[1]. On voit donc que l'économie relative des transports par eau disparaîtrait si le péage intégral était perçu. Le droit de navigation, qu'a supprimé la loi de 1880, ne représentait qu'une très-faible partie du péage théorique (1 ou 2 millimes par tonne kilom.). C'était cependant une charge fort onéreuse pour la batellerie qui opère surtout des transports à grandes distances. Pour arriver de la frontière du Nord à Paris, une tonne de houille payait une taxe de 4,28. Le prix total du transport par chemins de fer étant de 7,75, il restait à peine à la batellerie une marge de 3 fr. par tonne, or en temps ordinaire le fret de la houille pour le parcours en question est de 4,50 à 5 fr.[2]!

Mais la modération du péage, que l'État pouvait consentir, parce qu'il est indemnisé par la plus-value indirecte, on ne peut songer à la demander à une compagnie concessionnaire. Aussi, sur les canaux et rivières concédés (actuellement encore 857 kilom.), le péage forme-t-il de beaucoup la plus forte partie des frais de transport qui s'élèvent, sur un certain nombre de parcours, au triple et au quadruple de ce qu'ils sont sur les lignes libres. Heureusement on paraît avoir renoncé au système des concessions (la dernière est de 1879). Toutefois, comme l'État ne saurait assumer la charge entière de l'établissement et de l'amélioration des voies navigables, même d'intérêt local, pas plus qu'il n'a assumé celle de la totalité du réseau des voies de terre, il y aura lieu d'examiner les combinaisons propres à déterminer l'intervention financière des pouvoirs locaux intéressés, et l'on peut concevoir qu'il peut être nécessaire de créer des péages en vue d'indemniser ceux-ci de leurs sacrifices. Ce système de péages serait beaucoup moins nuisible à l'intérêt général que le régime des concessions à des compagnies privées et n'impliquerait pas le rétablissement des droits de navigation auxquels l'État a renoncé en 1880.

1144. Krantz avait signalé à l'Assemblée nationale l'urgence de grands travaux d'ensemble sur les voies navigables. M. de

[1] De Foville, *op. cit.*, p. 129 et suiv.

[2] V. *Procès-verbaux du conseil supérieur*, 3e séance, session 1878.

Freycinet mit à l'étude, en 1878, un vaste programme de travaux publics : les rivières, les canaux et les ports eurent leur part dans ce programme sanctionné par les Chambres en 1879[1]. On décida d'affecter 1.186 millions aux travaux de navigation (y compris 290 millions pour les ports) ; dépense considérable sans doute, mais dans l'ensemble du programme de 1879 relativement moindre que celle qu'on se proposait de faire pour les chemins de fer, quoique par rapport à eux l'œuvre soit beaucoup plus avancée. Tout d'abord, des commissions régionales furent instituées en vue de classer les travaux à entreprendre. Les voies navigables du territoire à construire ou à améliorer, et formant un total de 10.000 kilom., furent, suivant la nature et l'importance des régions qu'elles desservent, divisées en deux classes : les lignes principales et les lignes secondaires. Une importante loi opéra le classement général des voies actuelles et des voies projetées. Il est nécessaire d'en donner une brève analyse, car les dispositions générales qu'elle renferme ont résolu deux graves questions longuement discutées au Conseil supérieur des voies de communication en 1878 et 1879 : 1° la question des concessions et du rachat; 2° celle de l'unification.

Jusqu'alors, des concessions nouvelles avaient été accordées, et d'anciennes concessions de canaux ou de rivières rachetées en vertu de lois spéciales qui n'étaient rattachées entre elles par aucun principe commun. La loi de 1879 décida que les lignes principales seraient toutes indistinctement construites et administrées par l'État. En conséquence, les canaux ou rivières navigables actuellement concédés qui ont été classés au nombre des lignes principales devront être soumis au rachat successif selon les ressources budgétaires disponibles[2]. Au contraire, le principe de la concession, avec ou sans subvention, a été maintenu pour les lignes secondaires, mais, en fait, comme nous l'a-

[1] Loi de classement du 5 août 1879. V. Rapport de M. de Freycinet, *J. off.*, 31 décembre 1879.

[2] Depuis 1879, il n'a été opéré de rachats que pour une douzaine de millions. Il existe encore quelques concessions perpétuelles, en outre pour un canal, le canal latéral à la Garonne, le rachat est subordonné, par les actes de concession, au rachat de la ligne ferrée concessionnaire qui a aussi loué pour 40 ans, à partir de 1858, le canal du Midi. Voilà, en somme, près de 500 kil. de canaux rendus inutiles.

vons déjà constaté, aucune concession nouvelle n'a été consentie depuis 1879. Le système du rachat général plus séduisant, parce qu'il donne à l'État les facilités nécessaires pour réaliser avec ensemble les améliorations et qu'il permettrait de dégrever la navigation des droits de péage dut être écarté à raison des objections financières : l'œuvre du rachat eût ralenti, dans une certaine mesure, l'extension et l'amélioration du réseau; or, c'était là l'intérêt le plus urgent. Néanmoins, on doit reconnaître que la cherté des transports sur les lignes concédées et l'extrême diversité des tarifs créent de grands obstacles au développement du trafic par eau. Il importerait aussi de ne pas laisser les compagnies de chemins de fer s'emparer des voies navigables pour en paralyser le trafic. C'est déjà trop que la compagnie du Midi ait pu stériliser les canaux du Sud-Ouest!

L'unification des voies navigables fut également restreinte par la loi de classement aux lignes principales. Le minimum a été fixé pour les dimensions des écluses (5^m,20 largeur, 38^m,50 longueur), et pour le tirant d'eau (2 mètres de profondeur). En ce qui concerne les lignes secondaires déjà concédées, l'unification devenait irréalisable du moment où le rachat ne l'était pas, car le type se trouve déterminé dans l'acte de concession et ne peut être modifié par un acte de souveraineté. Peut-être eût-il été préférable d'adopter le nouveau type normal, même pour les lignes secondaires ultérieurement concédées. Il est vrai qu'il a été déclaré au Conseil supérieur que l'unification (malgré la latitude que laisse la distinction légale) serait la règle générale et qu'elle serait appliquée aux lignes affluentes des lignes principales; il importe, en effet, a-t-on dit, que le va et vient de pierres à bâtir, de minerais et houilles qui s'établit entre la Champagne, la Meuse et les départements du Nord, ne soit pas empêché par des différences de types. Le principe doit être l'unification toutes les fois que, par les lignes principales ou les embranchements, les marchandises peuvent franchir de grandes distances. Pour en augmenter les avantages sur les lignes à grand trafic, l'administration se préoccupe d'organiser des communications télégraphiques et un service de nuit. La durée des chômages annuels (pour travaux d'entretien ou de réparation) doit être réduite au minimum et soustraite à l'arbitraire.

Les prévisions de dépenses résultant du programme de 1879

furent bientôt dépassées : d'une part on reconnut que les évaluations premières devaient être majorées de 450 millions; d'autre part des besoins nouveaux se révélèrent pour 350 millions; enfin, aux 1,186 millions votés en 1879 s'ajoutaient 368 millions correspondant à des entreprises engagées avant 1879 en vertu de lois spéciales. La masse des travaux à exécuter (y compris les ports maritimes) atteignit ainsi la somme inquiétante de 2,200 millions dont plus de 1,530 millions pour la navigation intérieure (le surplus pour les ports, phares, etc.). L'élan fut donné très-activement aux travaux jusqu'en 1883, mais alors l'énormité des dépenses engagées et les difficultés financières contraignirent à le ralentir : on fit une sélection entre les travaux classés de façon à ne retenir qu'un ensemble de 575 millions de travaux (225 pour les rivières, 350 pour les canaux) et, en même temps, on décida de n'aborder de nouvelles lignes de navigation qu'après achèvement des lignes commencées[1]. C'est sur ces lignes qu'ont été concentrés tous les efforts. L'unification est achevée sur près de 4,000 kilom. de voies navigables alors qu'en 1878 les voies transformées n'avaient que 1,460 kilom. de développement. Aussi s'en faut-il de peu que le montant des dépenses prévues ne soit atteint. De 1879 à 1891, 516 millions ont été affectés à la navigation intérieure. On estime à 100 millions les dépenses restant à faire.

Comment donner un nouvel élan à l'œuvre de l'amélioration des voies navigables sans grever trop lourdement les finances de l'État? En 1889, la Chambre des députés s'est prononcée contre le rétablissement des droits de péage au profit de l'État.

[1] Pour les rivières, les principaux travaux d'amélioration depuis 1879 ont été ceux du Rhône, de la Gironde, de la basse Loire, de la basse Seine (Caudebec, Elbeuf, Hâvre à Tancarville), etc. Pour les canaux, les travaux d'unification et d'extension ont porté sur les lignes du Nord et de l'Est à peu près achevées (canaux de l'Est, de la Haute-Marne, de l'Aisne à la Marne, de la Marne à la Saône, de la haute Seine, de l'Oise à l'Aisne). Les lignes du Centre et du Sud-Est n'ont encore que très-faiblement profité des travaux d'unification. D'autres entreprises plus considérables ont été projetées, mais aucune suite n'y a été donnée jusqu'ici, notamment l'entreprise du canal maritime de Paris à la mer, celle de la jonction des deux mers (Atlantique à la Méditerranée), ou par un canal maritime, ou par un chemin de fer opérant le transport des navires sans transbordement de Bordeaux à Cette. V. *Statistique de la navigation intérieure*, *op. cit.*, p. 194 à 202 et Chambre, session 1892, *annexes*, *J. off.*, p. 1519 et suiv.

Une solution meilleure est celle du projet de loi de 1890 [1]; elle consiste à demander aux intéressés des fonds de concours pour les œuvres d'intérêt local et à autoriser des perceptions de péages temporaires jusqu'à ce que les dépenses soient couvertes. Ces péages temporaires seraient des taxes locales perçues en rémunération d'un service rendu. Très-différentes des anciens droits de navigation ou des péages perçus par les compagnies concessionnaires, elles ne pourraient être employées qu'au profit des œuvres spéciales entreprises et cesseraient d'être levées dès que les dépenses en seraient recouvrées. Les œuvres locales dont il s'agit comportent non seulement l'extension du réseau secondaire des lignes de navigation, mais surtout leur amélioration et le perfectionnement de l'outillage des ports. Le but est de réduire les causes de retard et les frais, de rendre plus régulière la circulation. Jusqu'ici les intéressés sont isolés sans initiative suffisante. Afin de les grouper, de stimuler leur action, le projet de loi propose la création d'établissements publics spéciaux, de chambres de navigation, les unes principales ou régionales au nombre de quatre (Nord, Est, Sud-Est, Centre), les autres secondaires. Ce seraient à la fois des autorités consultatives et des établissements de travaux publics créant les ressources, faisant exécuter les travaux et percevant les péages.

1145. Grâce à cette organisation, la navigation intérieure qui rend encore d'insuffisants services pourrait disputer aux chemins de fer une plus forte part du trafic des marchandises lourdes au grand avantage de l'industrie et de l'agriculture appelées à profiter d'un mode de transport plus économique. On constate cependant, à partir de 1880, une augmentation notable de la circulation. Depuis 30 ans le mouvement des voies navigables était à peu près stationnaire : oscillant autour de 2 millions de tonnes kilom. avec tendance à demeurer au-dessous : en 1881, c'était encore 2,174 millions de tonnes, mais en 1886 le tonnage atteignit 2,798 millions de tonnes, dépassa 3 milliards l'année suivante. En 1889, il a été de 3,238 et en 1891 de 3,537 millions de tonnes. C'est un accroissement de 1 milliard 1/2 de tonnes en 12 ans, accroissement d'autant plus remarquable qu'il s'est produit pendant une période de crise et alors que le trafic

[1] Chambre, session 1890, *annexes*, *J. off.*, p. 838, 1563 et suiv.

sur les voies ferrées subissait une forte contraction[1]. Ce progrès est dû en grande partie à la réduction du fret rendue possible par l'amélioration des lignes sur lesquelles on a pu employer des péniches de fort tonnage et d'accélérer les transports. Sur les canaux du Nord-Est le fret kilom. sur Paris s'abaisse à 15 et 12 millimes, et le fret de retour à 7 ou 8 millimes. On peut prédire que le mouvement ascensionnel sera bien plus considérable encore quand les travaux des réseaux du Centre et du Sud-Est étant achevés les transports à grande distance ne seront plus entravés. Lorsque, dit l'exposé des motifs du projet de loi « les péniches de 300 tonnes pourront se rendre directement de Dunkerque à Lyon, comme elles vont déjà directement du Hâvre à Nancy, on verra le parcours moyen s'accroître dans des proportions considérables. » En l'état, quelques-unes des artères de la navigation intérieure ont un trafic comparable et même supérieur à celui des chemins de fer les plus fréquentés, ainsi, entre Amiens et Lille, le tonnage de la voie ferrée est de 2,452,000 tonnes tandis qu'entre Cambrai et Chauny, sur le canal de Saint-Quentin, il est de 3,407,000 tonnes (1891)[2].

Il ne suffit pas de créer des canaux, d'améliorer les cours d'eau, d'aménager et d'outiller les ports, il faut encore que la batellerie sache tirer parti des ressources nouvelles mises à sa disposition. C'est une industrie encore dans l'enfance qui doit transformer les modes primitifs de traction dont elle avait fait jusqu'à ces derniers temps un usage à peu près exclusif. Le halage à la corde à traction de cheval ou d'âne (dans le Nord, l'Est) parfois même avec traction d'hommes (dans le Centre) sont des modes lents et coûteux. D'après l'ingénieur Lavoinne, le prix de traction par tonne kilom. est pour le halage à la corde de 1 cent. 4, tandis que le touage par chaîne noyée ne coûte que 0 cent. 9. L'emploi de la vapeur lorsqu'il est possible réduit encore le prix du fret et double la vitesse. Toutefois l'emploi de ce mode perfectionné de traction, usité sur la Seine et d'autres grandes rivières canalisées à large section, ne pourrait être généralisé. Il n'est d'ailleurs économique que pour les grandes dis-

[1] Cette augmentation de trafic est de 23 p. 0/0 sur les lignes non améliorées, de 85 p. 0/0 sur les lignes unifiées dans les conditions déterminées en 1879.

[2] V. *Album de statistique graphique* (min. trav. publics), 1892, p. XIV.

tances et les grandes masses et ne serait possible sur les canaux qu'à condition encore que le tirant d'eau et les dimensions des écluses permissent d'augmenter la capacité des bateaux et d'organiser des trains. Mais le transport par eau avec les moyens perfectionnés de traction peut avoir une puissance incomparable : un train de bateaux pourrait transporter 2.500 tonnes c'est-à-dire dix fois autant qu'un train ordinaire de chemins de fer. Sur les lignes secondaires la batellerie donne encore une exploitation très-faible : les 16,000 bateaux dont elle se compose transportent annuellement 24 millions de tonnes (tonnage absolu) ; d'après le tonnage moyen des bateaux cela fait pour chaque bateau 8 fois 1/2 sa capacité totale à plein chargement. On a calculé que le parcours moyen par jour n'est que de 5 kilom. La division de la propriété du capital flottant (10,000 petits armateurs) est un obstacle à l'organisation rationnelle de l'exploitation. Sur les lignes à circulation intense, l'administration s'est vue obligée d'organiser un service public de touage pour faire cesser l'encombrement résultant de la lenteur de la traction. Ainsi, sur le canal de Saint-Quentin, les convois réguliers de la régie font le service du remorquage. Par la généralisation de ce procédé ou par l'organisation de compagnies de touage auxquelles serait accordé soit le monopole de la traction, soit au moins le droit de priorité pour le passage aux écluses, on peut prédire que l'industrie de la batellerie se transformera[1]. La batellerie à traction primitive se réfugiera sur les lignes secondaires à faible parcours.

1146. Les ports maritimes ont une place importante dans l'ensemble des travaux relatifs aux voies de communication. Partout, même en Angleterre, l'État a dû intervenir. Seulement son intervention s'est manifestée de façons différentes : en Angleterre, en Espagne ce n'a été que par des subsides peu importants. Les ports ont été créés au moyen de taxes locales perçues en Espagne par des Juntes de Travaux et, en Angleterre, soit par des municipalités ou des administrations de comtés, soit par des sociétés commerciales, des compagnies de chemins de fer, et même de simples particuliers.

[1] V. sur le matériel de la batellerie et sur les inégalités actuelles au point de vue de la traction et de la vitesse, Colson, *Transports et tarifs*, 1890, p. 209 et suiv.

Jusqu'ici, en France, l'État a assumé la part prépondérante des dépenses pour les ports maritimes. De 1814 à 1878, les dépenses de premier établissement des ports se chiffrent par 550 millions. Dans le programme de 1879, les ports, au nombre de 89 compris dans le classement, entraient pour 530 millions de francs de dépenses auxquelles devaient s'ajouter 191 millions pour entreprises engagées. C'était beaucoup sans doute, mais relativement peu, si l'on songe que les dépenses d'amélioration pour quatre seulement des ports rivaux des nôtres, Anvers, Rotterdam, Amsterdam et Hambourg ont absorbé 600 millions. D'ailleurs, les difficultés budgétaires firent ajourner 116 millions de travaux et, en outre, l'État s'assura pour une part (plus de 100 millions) la contribution des intéressés (Chambres de commerce et subsidiairement les communes). Les dépenses (410 millions, 1879 à 1891) ont été consacrées jusqu'à concurrence de 70 p. 0/0 aux 10 ports principaux et le surplus à 65 ports secondaires. On a créé de nouveaux bassins dans les grands ports ; on s'est attaché à les rendre plus facilement accessibles. De fait, le mouvement de la navigation dans ces dix grands ports s'est accru entre 1879 et 1891 de 51 p. 0/0 (31 millions de tonneaux de jauge au lieu de 20), tandis que dans les ports secondaires au nombre de 26, l'accroissement n'a été pendant la même période que de 35 p. 0/0 (7 millions de tonneaux au lieu de 5); les petits ports, 29, pour lesquels on n'a pu faire que de moindres sacrifices (8 p. 0/0) accusent une diminution de trafic de près de 20 p. 0/0[1].

Les ports de commerce établis au fond des estuaires (Bordeaux, Rouen, Nantes) n'ont pas été abandonnés, et ne sont pas voués comme on l'a dit à une décadence définitive : ils forment le trait d'union entre la navigation intérieure et la navigation extérieure; les bateaux plats qui circulent sur les canaux ne peuvent prudemment descendre jusqu'à la mer. Sans augmentation de fret lorsque les ports de commerce leur sont accessibles, les navires remontent les fleuves jusqu'à ces ports et là les marchandises sont chargées par la batellerie[2].

Une partie seulement du programme des travaux relatifs aux

[1] Chambre, session 1892, *annexes*, *J. off.*, p. 1520.

[2] Fournier de Flaix, *L'appropriation des ports à la grande navigation*, br. 1887.

ports est exécutée, c'est peut-être la plus faible quelle qu'ait été l'étendue des sacrifices financiers de l'État[1] : on s'est demandé s'il n'eût pas été possible de suivre l'exemple de l'Angleterre ou de l'Espagne et de laisser les localités créer l'outillage dont elles ont besoin. En 1889, une proposition de loi (M. Monis), tendant à l'autonomie des chambres de commerce et à l'établissement par elles de taxes locales en vue de la continuation des travaux des ports maritimes, fut soumise à la Chambre des députés mais écartée par elle. L'exemple de l'Espagne n'est pas concluant: les travaux ont été très-lentement conduits et l'outillage des ports est fort arriéré[2]. Celui de l'Angleterre ne l'est pas davantage pour d'autres raisons; les taxes perçues dans les ports anglais sont fort lourdes; tout le trafic devant se faire par mer. Ces charges ont dû être néanmoins supportées par le commerce. L'empire colonial de l'Angleterre, de longues traditions qui font de ses ports de vastes entrepôts ont aidé au succès du système des taxes locales[3]. Mais la France n'a pas un monopole maritime qui lui permette d'en imposer de semblables. Elle a même à lutter contre des ports tels qu'Anvers, Hambourg où les taxes sont moins élevées que celles qui sont perçues chez nous; ainsi à Anvers, on paye par tonne pour droits de feu 22 cent. et droits de port 30 cent. total 52 cent. A Dunkerque, c'est 1 fr. 80 ; au Hâvre, c'est 1 fr. 55. Il ne faut donc pas songer à relever notablement les droits; l'intervention de l'État est nécessaire pour l'achèvement de la mise en état des ports principaux, elle est plus indispensable encore pour les travaux des ports secondaires où le trafic ne permettrait pas de récupérer les dépenses au moyen de redevances. Ce n'est pas à dire que l'État ne doive pas subordonner son intervention à un concours financier plus large de la part des intéressés. D'une manière générale, l'outillage des ports, en tant qu'il s'agit de l'emmagasinement et de la manutention des marchandises (halles couvertes, grues actionnées par la force hydraulique), n'appartient pas à la catégorie de travaux d'intérêt général dont l'État doive accepter la charge.

[1] V. Colson, *Transports et tarifs*, p. 56 et suiv.

[2] Eyriaud des Vergnes, *Les ports d'Espagne*, 2 in 8°, 1890.

[3] Colson et Roume, *L'organisation financière des ports maritimes de commerce en Angleterre*, 1 in-8°, 1888.

CHAPITRE III.

CHEMINS DE FER.

1147. Importance économique des chemins de fer. — C'est le 15 septembre 1830 que fut inaugurée la première ligne de chemins de fer à traction de locomotives entre Liverpool et Manchester[1]. Soixante années après (1890), le monde civilisé est sillonné par 150,000 lieues de voies ferrées, soit 15 fois la circonférence du globe[2]. Cent cinquante milliards environ ont été consacrés à cette œuvre gigantesque qui a ouvert une ère nouvelle à l'activité économique des nations modernes.

Comment apprécier l'utilité économique et sociale des voies ferrées? L'étude des différents modes de transports, de leurs qualités respectives nous a donné déjà des éléments généraux d'appréciation (nos 384 à 392). Quant aux voies ferrées, pour chaque réseau en particulier, on a les éléments de la réponse au moyen de la théorie de la productivité des travaux publics (nos 1127 à 1129), mais la révolution économique accomplie par l'établissement des chemins de fer est un fait trop considérable pour qu'il n'y ait pas lieu d'en préciser les principales conséquences économiques et sociales. Tout d'abord, l'économie et la célérité des transports par voie ferrée sont des progrès susceptibles d'évaluation précise : le prix moyen de la tonne kilométrique par chemin de fer étant en France de 5,81 cent. au lieu de 25 à 30 cent. par roulage, les marchandises circulent sur les voies ferrées moyennant un prix quatre fois ou cinq fois moindre que le prix ancien. Les recettes des chemins de fer français (1890) attei-

[1] En France, l'exploitation par locomotives des chemins de fer de Saint-Etienne commença en 1828, mais des trains de voyageurs ne furent organisés qu'en 1832. De Lapparent, *Le siècle du fer* (1890), p. 155.

[2] On a évalué, en effet, à 600,000 kilom. le développement des réseaux des cinq parties du monde en 1890.

gnant près de 1,140 millions dont 760 millions pour les marchandises et 380 pour les voyageurs on peut calculer que, seulement sur le trafic des marchandises, on réalise une économie de 3 milliards à 3 milliards 1/2[1] ! Les recherches de M. de Foville sur le prix des voyages font ressortir une économie directe de plus de moitié sur les tarifs. De fait, la taxe kilométrique moyenne était réduite en France avant même la réforme de 1892 à 4 cent 6. Pour les voyageurs les dépenses accessoires et frais de route sont au moins diminués de moitié sans compter l'économie de temps[2]. Il faut ajouter que, à l'économie et à la célérité, les chemins de fer joignent d'autres avantages inestimables, la régularité des services, la commodité. Ils offrent même des garanties relatives de sécurité (n° 387). Pour les marchandises, surtout pour celles qui ont une certaine valeur, la célérité équivaut aussi à une réduction des frais, car la durée du transport est une sorte de chômage improductif et de retard pour la consommation (n° 385). Il importe que dans chaque industrie les capitaux puissent circuler et se reconstituer dans le moindre temps.

Voilà ce qu'on pourrait appeler l'utilité sociale immédiate des lignes ferrées, mais elles produisent sur l'activité économique un autre effet : les facilités de locomotion provoquent un courant beaucoup plus actif de relations sociales et commerciales ; elles donnent à la production et à la consommation une expansion progressive. On a remarqué que le nombre des voyageurs s'est accru bien plus qu'en proportion simple de l'extension du réseau. L'exemple le plus démonstratif est celui des chemins de fer anglais : en 1858, ils transportaient à toutes distances 115 millions de voyageurs ; en 1891, le réseau est seulement un peu plus que doublé (32,300 kilom. au lieu de 14,000), et le mouvement des voyageurs se chiffre par 820 millions (soit plus de 25,300 voyageurs par kilom. exploité). Pour la France, où la circulation est beaucoup moindre, elle a été de 142,7 millions de voyageurs à toutes distances, pour la période 1875-1879, sur un réseau de

[1] En 34 ans (1844 à 1878), M. Engel calculait que les chemins de fer allemands avaient procuré une économie de 23 milliards de fr. sur le transport des marchandises.

[2] De Foville, *op. cit.*, p. 25 et suiv. M. Engel, pour l'Allemagne dans la période de 1844 à 1878, estime que l'économie des transports a été de 1 milliard de fr., et l'économie de temps de 1 milliard d'heures.

20,900 kilom.; elle n'était que de 41,7 dans la période 1855 à 1859, sur un réseau de 7,350 kilom. La circulation a donc progressé plus vite que le réseau. En 1890, elle a été de 244 millions de voyageurs à toutes distances pour un réseau d'intérêt général de 33,350 kilom. Certainement, le mouvement des voyageurs est dans les pays civilisés plusieurs centaines de fois ce qu'il était avant les chemins de fer[1]. Nul doute que la fréquence des voyages, outre les jouissances morales qu'elle procure, n'ait eu pour effet d'accroître la cohésion sociale, de faciliter l'action administrative, de multiplier les rapports entre les populations des campagnes et celles des villes[2].

Le trafic des marchandises sur le réseau français s'élève à plus de 100 millions de tonnes à toutes distances, à 11,867 millions de tonnes kilom. (1890). En Allemagne le tonnage des marchandises à toutes distances atteint presque 200 millions de tonnes constituant 20,386 millions de tonnes kilom. (1889). Celui de l'Angleterre est encore supérieur d'un tiers (303 millions

[1] Avec 244 millions de voyageurs à toutes distances (1890) la moyenne est, sur le réseau français, de 6,600 par kilom. La Belgique, l'Allemagne et l'Angleterre ont une circulation de voyageurs proportionnellement supérieure à la nôtre. Pour ce dernier pays, la multiplicité des compagnies empêcherait d'avoir foi au chiffre total des statistiques, puisqu'une même personne peut être comptée plusieurs fois à raison d'un même voyage. Il vaut donc mieux considérer le nombre des voyageurs d'après l'unité kilométrique; c'est pour la France 8,627 millions, pour l'Allemagne 9,208 millions (1889).

La répartition des voyageurs entre les différentes classes prouve combien la locomotion par voie ferrée est aujourd'hui à l'usage de la masse du peuple. En 1890, sur 817,5 millions de voyageurs en Angleterre, on a compté 30 millions en première classe, 65 millions en seconde classe et plus de 720 millions en troisième classe. En 1890, sur les 244 millions de voyageurs qui ont circulé sur notre réseau, on en compte 18,6 millions en première classe, 87,9 en deuxième classe et 137,1 millions en troisième classe. La proportion pour les trois classes est en Angleterre de 3,6; 8,1; 88,3 p. 0/0; en France de 8; 36; 56 p. 0/0. On sera frappé de la différence quant à la 2e classe. Elle est bien significative au point de vue social. En Allemagne la proportion du nombre des voyageurs des trois classes est de 0,6, 10,2; 89,2; en Russie de 1,4; 7,1 et 91,5. L'Italie est le seul grand pays où la proportion des deux premières classes (4,8; 25,9 p. 0/0) sans être aussi élevée qu'en France s'en rapproche cependant. Partout ailleurs la 3e classe entre pour les 4/5es au moins dans le nombre total des voyageurs (V. *Album de statist. graphique* (Min. des travaux publics), 1892, pl. 16).

[2] En regard de ces avantages sociaux ne faut-il pas mettre la dépopulation des campagnes? On ne peut nier que les chemins de fer n'aient accéléré l'exode vers les villes (nos 428, 429). Cf. Picard, *op. cit.*, t. I, p. 132.

1890). C'est assez dire que la grande industrie a trouvé dans les lignes ferrées un outillage proportionné à ses besoins nouveaux pour le transport des matières premières et des produits manufacturés. L'agriculture a élargi ses débouchés et s'est adonnée à la mise en valeur de terres auparavant peu productives à cause de la difficulté des communications; en conséquence, le prix de la terre non seulement s'est élevé, mais s'est nivelé. La production minière et métallurgique n'a plus également été obligée de se restreindre au voisinage immédiat des centres de consommation, elle s'est appliquée avec succès à des richesses minérales abandonnées autrefois. Enfin, le mouvement des transactions commerciales s'est accéléré et la consommation a pu se développer[1]. En un mot, on remarque partout plus de richesse et de bien-être[2]. Les générations qui ont vu s'accomplir la transformation économique des cinquante dernières années n'ont pu méconnaître les bienfaits de la locomotion à vapeur; elles ont même été entraînées à croire que le rôle des autres modes de locomotion était fini. De fait, le tonnage des chemins de fer est notablement supérieur aux tonnages réunis de l'ensemble des routes ordinaires (6 milliards environ de tonnes kilom.) et de la navigation intérieure (3,5 milliards). L'abandon où a été laissé trop longtemps la navigation intérieure a certainement contribué à grossir artificiellement, en Angleterre et en France, la part du trafic des voies ferrées. Elles ont attiré à elles une partie des marchandises lourdes et de peu de valeur. Mais le tonnage actuel de la batellerie pourrait être doublé, sans que celui des chemins de fer fût notablement réduit[3].

Deux faits économiques généraux doivent encore être signa-

[1] Compléter ces indications sur les conséquences économiques et sociales des progrès accomplis grâce aux chemins de fer, par ce qu'il est dit au n° 391.

[2] L'ouvrage déjà cité de M. de Foville contient dans la seconde partie, sous le titre : *Effets indirects de la transformation des voies et moyens de transport*, une excellente étude sur les effets économiques des transports par chemins de fer. On trouvera aussi dans Picard, *op. cit.*, t. I, p. 75 et suiv., de nombreuses indications statistiques qui n'ont pu trouver place dans le cadre plus restreint de cet ouvrage.

[3] Aux États-Unis, l'inégalité extrême de développement entre les voies ferrées et les canaux explique pourquoi les premières absorbent les 9/10[es] du trafic. Il y a cinquante ans, les rivières, canaux et lacs étaient les voies principales du commerce à l'intérieur.

lés : 1° contrairement aux prévisions primitives, la circulation des marchandises forme partout l'élément le plus fructueux de l'exploitation des chemins de fer ; 66,6 p. 0/0 en France (1889) ; 76 p. 0/0 en Allemagne (1890) ; de plus, le mouvement des marchandises a été beaucoup plus rapidement progressif encore que celui des voyageurs. En France, il a été, pour la période 1879 à 1883[1] près de cinq fois plus considérable que pendant la période 1855-1859 ; 2° l'établissement des lignes internationales a, d'une manière bien plus indiscutable que la liberté commerciale, contribué à développer les échanges extérieurs et le transit. Par exemple, le percement du mont Cenis, en quelques années, a décuplé le nombre des voyageurs et le trafic des marchandises entre la France et l'Italie. Toutefois, il importe de se rappeler que, malgré le progrès du commerce extérieur, la circulation intérieure est prépondérante[2]. Ainsi, bien que l'Angleterre soit, de tous les pays du monde, celui où la part relative du commerce extérieur est la plus élevée, cependant, en 1890, la navigation générale, entrées et sorties, ne représente pas le huitième de la circulation intérieure sur les voies ferrées seulement (37.5 millions de tonnes contre 303 millions à toutes distances sur les chemins de fer). Les importations et exportations de la France forment un total de 30 à 31 millions de tonnes dont une partie circule sur les voies ferrées. Or on sait que le tonnage absolu des marchandises de la petite vitesse dépasse 100 millions de tonnes. Le tonnage des marchandises, profitant des tarifs de transit sur les chemins de fer, de 1865 à 1885 n'a jamais atteint 400,000 tonnes. Il est tombé à 205,000 tonnes en 1885[3]. L'apogée a été, en 1889, 457,000 tonnes.

1148. A côté de l'accroissement de richesse générale, si l'on se demande quelle a été pour l'État l'utilité des chemins de fer, il y aura plusieurs points de vue à examiner : le point de vue militaire, le point de vue financier et le point de vue fiscal. Vers 1840, l'opinion parut croire un moment que le principal rôle des

[1] De 1883 à 1888 il y a eu une forte contraction du trafic; il a fléchi au-dessous de 10 milliards de tonnes. Il s'est relevé depuis au-dessus de ce niveau : le tonnage de 1890, 11,867 millions est le plus élevé qui ait encore été obtenu.

[2] M. de Foville s'exprime de même, *op. cit.*, p. 290.

[3] V. Picard, *op. cit.*, t. IV, p. 470.

chemins de fer serait d'aider à la concentration des troupes et du matériel des armées en temps de guerre. C'était une exagération; les chemins sont, avant tout, des agents de civilisation pacifique; néanmoins, leur importance stratégique est apparue plus clairement depuis la guerre de sécession aux États-Unis et lors des derniers conflits européens. La rapide concentration des forces militaires compte désormais au nombre des raisons qui doivent influer sur le tracé et sur le régime des lignes ferrées.

Les chemins de fer sont en outre l'une des fractions les plus importantes du domaine public. Si l'État construit et exploite lui-même ou si, comme cela a lieu en France, l'État a concédé la plupart des voies ferrées à des compagnies, mais sans leur abandonner autre chose que la jouissance temporaire des lignes, il est ou il se trouvera à l'expiration des concessions en possession d'une source importante de revenus, soit alors qu'il exploite lui-même, soit qu'il traite avec de nouvelles compagnies adjudicataires. Au cas d'exploitation directe, l'État aurait la totalité du produit net, et nous verrons qu'en France, même sous l'empire des conventions actuelles, il est éventuellement appelé, sous certaines conditions, à partager les bénéfices avec les compagnies. Par conséquent, quel que soit le régime des chemins de fer, pourvu que le droit de souveraineté sur les lignes ferrées qui sont des dépendances du domaine public n'ait pas été abdiqué, l'État est destiné à profiter directement de la construction de ces lignes. D'autres avantages indirects lui sont dès maintenant acquis, notamment la gratuité du service des dépêches, les transports à prix réduit des administrations de la guerre et des finances[1] : autant d'économies réalisées, difficiles à évaluer, mais qui représentent une valeur assez considérable[2]. Enfin, par le

[1] En Angleterre, où l'industrialisme des chemins de fer règne sans partage, l'État ne s'est réservé aucun privilège de transport pour les services publics, et le budget est grevé de ce chef de charges considérables.

[2] Les évaluations des compagnies reproduites dans la *Statistique des chemins de fer*, 1890 (p. 326), sont évidemment majorées : l'économie réalisée du chef des seuls transports postaux atteindrait 64 millions. Le coût kilom. des transports postaux serait de plus de 2,000 fr.; or la poste anglaise paye les siens pour une circulation beaucoup plus considérable, moins de 700 fr. par kilom. (V. Rapport sur budget de 1891, min. des travaux publics, Chambre, *annexes*, 1890, *J. off.*, p. 156). De même, dans l'évaluation des économies sur les prix du commerce pour les transports de la guerre les chiffres officiels ne doivent pas être acceptés sans contrôle. Une

développement de la production et du commerce, l'État tire un profit indirect de l'existence des voies ferrées à savoir un rendement plus abondant des impôts établis sur les sources de revenu.

L'État devrait se contenter de ces avantages financiers et des plus-values fiscales et ne pas demander des recettes considérables grevant spécialement les transports. Le gouvernement belge a posé en principe « que le railway ne doit pas être traité comme une institution fiscale. » Malheureusement, la constitution des lignes ferrées sous forme de compagnies privées, a chez nous ouvert plusieurs prétextes au fisc pour créer des impôts assez nombreux sur les chemins de fer; ce sont, indépendamment des impôts perçus en vertu du droit commun, à savoir les droits de patentes, la contribution foncière et des taxes (timbre, droit de transmission, impôt sur le revenu, etc., sur les actions et obligations, etc.), des droits malencontreux sur les transports eux-mêmes (impôt sur les voyageurs et la grande vitesse, timbre des récépissés, etc.). Le plus impolitique de ces impôts, celui qui grevait de 5 p. 0/0 les transports à petite vitesse, a été supprimé (1878). Néanmoins, les droits que l'État perçoit sur le prix des places et la grande vitesse, s'élevaient à près de 87 millions et, en y joignant le timbre des récépissés (30 millions), l'impôt sur les valeurs mobilières (19 millions), les droits de transmission (14 millions) et d'autres taxes accessoires, on arrivait à une recette totale de plus de 174 millions[1]. Dans le budget de 1892 la plus considérable de ces recettes, celle qui provient de l'impôt sur la grande vitesse, impôt excessif et anti-économique, a été réduite à 54 millions (V. ci-dessous, n° 1277).

1149. Avant d'étudier les systèmes qui président à la construction et à l'exploitation des chemins de fer, de discuter leur

commission parlementaire de redressement découvrait, il y a quelques années, que les compagnies avaient fait payer à l'administration de la guerre des prix supérieurs à ceux qu'elles exigent du commerce (V. Rapport Lombard, 1885, Chambre, *annexes, J. off.*, p. 190 et suiv.).

[1] *Statist. des chemins de fer*, 1890, p. 326. Ces recettes sont réunies sous le titre *profits particuliers que l'État retire de l'exécution des chemins de fer.* Il n'est pas inutile de faire observer que ce document émane des compagnies bien qu'il soit inséré dans les statistiques de l'État. Souvent les compagnies ont présenté ces profits particuliers comme des recettes qu'elles procuraient à l'État. C'est inexact, l'impôt sur la grande vitesse, l'impôt sur les récépissés se concevraient aussi bien si les chemins de fer n'étaient pas placés entre les mains de compagnies concessionnaires.

valeur théorique et pratique, enfin de rechercher quel est l'avenir des voies ferrées, spécialement en France, il n'est pas inutile de savoir comment se répartissent, entre les principaux pays, les nouvelles voies de transport et dans quelle mesure elles y servent les besoins de la circulation.

La statistique des réseaux des voies ferrées peut être dressée à divers points de vue. Le plus simple est celui du développement kilométrique. On ne doit bien évidemment y chercher aucune induction, quant aux facilités effectives de transport ou à l'activité de la circulation, mais l'étendue des réseaux permet de juger d'une manière approximative quelle est la masse de capitaux qui a été affectée en chaque pays à l'établissement de ces voies ferrées. Outre un intérêt de curiosité un peu superficielle, c'est la seule utilité de cette constatation statistique; encore faut-il tenir compte des inégalités souvent très-grandes dans les dépenses d'établissement de la voie; par exemple, les chemins de fer des États-Unis, à cause notamment de la valeur souvent à peu près nulle des terrains, n'ont pas coûté proportionnellement autant que les chemins de fer construits en Europe et surtout en France et en Angleterre, où quelquefois les dépenses d'expropriation forment l'élément de beaucoup le plus considérable des frais de premier établissement.

Si l'on met à part le réseau de l'Inde Britannique (près de 28,000 kilom.) et quelques milliers de kilomètres disséminés en Asie, en Océanie et en Afrique (au total environ 30,000 kilom.), l'ensemble des chemins de fer du globe se divise en deux fractions principales. L'Europe a un développement de 225,000 kilom. de voies ferrées (1891)[1]. Les Amériques l'emportent de beaucoup sur elle et possèdent plus de 320,000 kilom.[2]. A eux seuls les États-Unis ont un réseau de 260,000 kilom. de chemins de fer supérieur à celui de tous les États européens réunis (1892)[3]. Par l'étendue du réseau, l'Allemagne 43,000 (1891) et la France 38,427 kilom.

[1] V. *J. off.*, 11 mars 1892, p. 1308.

[2] *Bulletin du ministre des Travaux publics*, 1891, p. 81 et suiv.

[3] Les États-Unis ont plusieurs lignes transocéaniennes : le pacifique du Nord, *Northern Pacific* et *Pacific railroad* (1869), s'embranchant à Chicago (5,300 kilom.), le *Southern Pacific* a été inauguré en 1881 (5,600 kilom.), il a été rattaché à la ligne *Atchinson-Santa-fé* et aux lignes reliant les Carolines, la Géorgie et la Louisiane au Texas et à l'Arizona. Le Canada possède aussi une ligne transocéanienne.

fin 1892) occupent en Europe les premiers rangs ; l'Angleterre, qui a longtemps occupé le deuxième après l'Allemagne, vient ensuite avec 32.700 kilom., puis la Russie (31,000) et l'Autriche-Hongrie (27,000)[1]. Par rapport à la densité de la population, le réseau des lignes ferrées représente par 10,000 hab., 13,1 kilom. en Suède et Norwège, 9,8 en Danemark, 9,7 en Suisse, 8,6 en France, 8,5 en Angleterre, 8,3 en Allemagne, 7,6 en Belgique. Parmi les grandes nations, la Russie, 3 kilom. par 10,000 hab., et la Turquie (1,9) viennent aux derniers rangs.

Si la relation entre le réseau et la population donne une idée approximative des besoins collectifs de locomotion et de trafic à satisfaire, celle qu'on peut établir entre le développement kilométrique et la superficie du territoire indique le degré des facilités données à ces besoins. La Belgique, la plus favorisée à cet égard, possède 15 kilom. sur 100 kilom. carrés. L'Angleterre vient au second rang avec 9 kilom. pour la même unité superficielle ; puis les Pays-Bas 8 ; l'Allemagne 7 ; la Suisse avec 6,7 ; la France n'a que le sixième rang avec 6,2. La Russie et la Turquie n'ont qu'un kilomètre de chemins de fer sur 200 kilom. carrés[2].

1150. Pour apprécier d'une manière plus précise la valeur relative des réseaux européens, il ne faudrait pas s'en tenir à ces moyennes toujours un peu trompeuses, mais faire intervenir d'autres éléments : examiner par exemple le tracé général du réseau, la densité de la population sur les territoires desservis plutôt que la densité moyenne, la distance à franchir pour relier entre eux les principaux centres de commerce, etc. L'essentiel n'est pas, en effet, d'avoir le plus grand développement proportionnel à la population ou au territoire, mais d'avoir des lignes répondant aux besoins économiques du pays. Enfin, dans la comparaison des divers réseaux, il faudrait distinguer la circulation intérieure et les communications internationales. Au point de vue de l'expansion ultérieure des voies ferrées, cette distinction a une importance capitale. Il est plusieurs pays qui ont à peu près achevé l'œuvre de la constitution du réseau intérieur, ainsi la Belgique, la Grande-Bretagne. Celle-ci, exclue de toute solida-

[1] *J. off.*, 20 février 1892, p. 956 ; V. *Almanach de Gotha*, 1892 ; *Annuaire de l'Economie politique*, 1892, *passim*.

[2] V. Picard, *op. cit.*, t. II, p. 909.

rité avec les lignes continentales, n'a plus à construire que de simples embranchements d'une importance toute secondaire[1].

Le réseau français n'est pas tenu dans le même isolement ; c'est un réseau continental ; il ne s'agit pas seulement de resserrer les mailles destinées à la circulation intérieure, mais de compléter les communications internationales avec les lignes des États limitrophes et les grandes artères européennes. La constitution définitive de notre réseau, par l'établissement de nouvelles lignes et le classement de celles qui sont d'intérêt général ou d'intérêt local, est l'une des plus graves questions économiques du temps présent. Au dehors, notre activité et nos capitaux s'étendent aussi sur le réseau algérien et l'on a songé sérieusement à une ligne transsaharienne. Enfin, il faut espérer qu'après l'ouverture de la ligne du Saint-Gothard, qui a enlevé à la France la plus grande partie du transit entre la Méditerranée et la mer du Nord, le percement du Simplon ou du Mont-Blanc ouvrira un jour une route plus directe entre l'Europe occidentale et l'Italie.

1151. Quelques personnes estiment cependant qu'il conviendrait de mettre un temps d'arrêt à l'œuvre d'extension des voies ferrées. Elles considèrent que la progression, surtout depuis 1860, a été excessive, hors de proportion avec les besoins et les progrès économiques des sociétés. On ne comptait alors dans le monde entier que 110,000 kilom., ce qui ne représente pas même le cinquième du développement actuel[2]. En 1860, la France n'avait encore que 9,433 kilom., exploités ; on sait qu'elle en possède aujourd'hui 38,427 (fin décembre 1892[3]). On semble, dans cette opinion, ne juger de l'opportunité des extensions de réseau que d'après les résultats financiers de nombreuses lignes peu productives. La question financière demande un examen spécial. On

[1] Au dehors, l'Angleterre est disposée à mettre ses capitaux au service des grandes entreprises de chemins de fer dont l'établissement pourrait seconder sa politique commerciale : on sait quelle part elle a prise aux chemins égyptiens, quels sont ses efforts pour s'ouvrir par la Birmanie des communications directes avec la Chine occidentale.

[2] Dix ans auparavant (il serait inutile de remonter au delà), le réseau total du globe n'atteignait pas 40,000 kilom. La France n'exploitait que 3,080 kilom. Déjà le réseau américain (14,500 kilom.) dépassait le réseau anglais (10,600). L'Allemagne se plaçait au second rang en Europe avec 5,800 kilom.

[3] V. *J. off.*, 8 février 1893, p. 694 et suiv.

conçoit que l'état des finances publiques puisse imposer à l'œuvre économique la plus désirable un temps d'arrêt; mais il est une autre question qui est seule en cause en ce moment, c'est celle des besoins économiques, et, sous ce rapport, personne ne peut sérieusement mettre en doute l'utilité sociale du développement des chemins de fer, particulièrement en France où, par rapport à la superficie, le réseau des voies ferrées est inférieur, comme on l'a vu, à ceux non seulement de la Belgique, de l'Angleterre et de l'Allemagne, mais même de la Suisse, dont cependant une si grande partie est inaccessible et improductive. La controverse ne doit porter que sur la mesure et la direction qu'il y a lieu de donner à cette extension. Au surplus, le peu de productivité directe, s'il fallait s'y arrêter, ne serait pas seulement une objection contre de nouvelles lignes, mais aussi contre la plus grande partie de l'œuvre accomplie. La critique serait fondée si les chemins de fer étaient créés uniquement pour fournir un moyen de placement aux capitaux disponibles; or, comme l'a dit fort judicieusement Krantz, « c'est par les services qu'ils rendent aux populations et non par les dividendes qu'ils distribuent à leurs actionnaires que les chemins de fer transforment la France et l'Europe; c'est donc à ce point de vue qu'il convient de les examiner si l'on veut sciemment les apprécier[1]. »

1152. Division générale. — Les questions relatives au régime des chemins de fer sont délicates et complexes, nulle part ailleurs la forme et la mesure de l'intervention de l'État n'est plus difficile à régler; aussi, bien qu'au point de vue économique il y ait une connexité nécessaire entre la construction et l'exploitation, car tout outil doit être approprié à l'usage auquel on le destine, il y aura lieu, afin de simplifier l'exposé, d'étudier d'abord dans un premier paragraphe, l'établissement des chemins de fer, d'analyser et de juger les systèmes qui ont été suivis à cet égard avant de parler de la théorie de l'exploitation. — D'autres questions se posent encore : celle de la concurrence ou du monopole; celle de la concentration ou de la division des exploitations. Elles doivent être jointes à ces deux théories prin-

[1] Krantz, *Observ. sur les chemins de fer d'intérêt local*, p. 14. La question spéciale du programme relatif à l'extension du réseau français est examinée avec les développements qu'elle comporte ci-dessous sous les n[os] 1196 et suiv.

cipales. — Dans un second paragraphe, nous examinerons en premier lieu l'exploitation industrielle par des compagnies concessionnaires, spécialement en ce qui concerne les tarifs ; il faudra ensuite comparer l'exploitation du réseau d'intérêt général par l'État ou par des compagnies fermières, examiner l'extension à l'étranger des réseaux d'État et les questions relatives au rachat des concessions, enfin jeter un coup d'œil sur la façon dont s'est opérée depuis l'origine jusqu'à l'heure actuelle la constitution du réseau d'intérêt général. — Un troisième paragraphe sera consacré aux chemins d'intérêt local, aux chemins de fer industriels et aux tramways[1].

§ I.

Établissement des chemins de fer. — Systèmes suivis. — Grandes et petites compagnies. — Concours financier de l'État.

1153. La construction des chemins de fer absorbe des milliards; elle influe sur les finances publiques et l'économie générale d'un pays et même sur son système de défense militaire. La manière dont cette grande œuvre s'accomplit ne saurait être indifférente à l'État.

Il est un minimum d'intervention des pouvoirs publics sur lequel il ne subsiste plus, on est en droit de le dire, de dissentiments sérieux : on leur reconnaît l'initiative, le choix des tracés,

[1] Cons. sur l'ensemble de cette matière, Picard, *op. cit.*, 4 vol., 1887; du même, les *Chemins de fer français*, in-8°, 1884; Noël, les *chemins de fer en France et à l'étranger*, in-12, 1887; Colson, *Transports et tarifs*, 1890, in-8°; Duverger, *Le régime des chemins de fer français*, 1887, in-8°; Hadley (trad. Raffalovich), *Le transport par chemins de fer*, 1887, in-8°; Aucoc (t. III des *Conférences administratives*, 2[e] édition, 1882); Audiganne, *Les chemins de fer aujourd'hui et dans cent ans*, 2 vol. in-8°; de Tocqueville, Daru, etc. Sur les chemins de fer en Allemagne, Endemann, *Das recht der Eisenbahnen*, 1886, 2 vol. in-8°. Au nom d'une commission internationale siégeant à Vienne, M. de Brachelli a commencé, en 1885, la publication d'une statistique des chemins de fer de l'Europe. Disons encore que depuis près de vingt ans, la législation des chemins de fer a fait l'objet, à diverses reprises, d'un enseignement approfondi à la Faculté de droit de Paris. Cet enseignement, créé par M. Leveillé, a été donné successivement par MM. Lyon-Caen, Jobbé-Duval et Chavegrin.

le classement des lignes, afin de déterminer l'ordre de priorité des travaux. Si l'État attend que les compagnies se soient formées et se borne à leur accorder des concessions pour les lignes qu'elles croient devoir être avantageuses, il est clair qu'aucun principe ne présidera à la constitution du réseau; les diverses branches n'en seront pas convenablement reliées; souvent l'intérêt local pourra passer avant l'intérêt général; l'arbitraire remplacera la distribution équitable. C'est ce qui s'est produit en Angleterre et aux États-Unis, mais la faute commise y est aujourd'hui généralement reconnue : « Le gouvernement, conclut M. de Franqueville, n'a aucun contrôle sur le choix des tracés, aucun moyen d'obtenir qu'une compagnie se charge d'exploiter une ligne peu fructueuse et de desservir des régions abandonnées[1]. » On a vu déjà combien l'utilité générale des lignes pouvait être différente de l'utilité au point de vue de la spéculation. Le système anglo-américain ne compte que sur la spéculation; or cette spéculation souvent effrénée a, surtout aux États-Unis, amené un incroyable gaspillage de capitaux et des secousses financières redoutables[2], mais ce n'est pas là le vice fondamental de ce système : il méconnaît l'idée essentielle que les chemins de fer font partie de l'outillage national. Aussi l'Angleterre a-t-elle une grande multiplicité de lignes, mais les tracés en sont défectueux. L'utilité procurée n'est pas en rapport avec la dépense. On prétend que l'industrie privée, plus éclairée que le meilleur gouvernement, saura discerner où il convient d'établir des chemins de fer; mais voici ce qu'on lisait dans le *Times*, le 26 janvier 1872 : « La carte des chemins de fer nous montre elle-même, à la simple inspection, que l'on ne s'est attaché à desservir convenablement ni l'intérêt général, ni l'intérêt provincial, ni les intérêts purement locaux. » Un publiciste anglais a même pu dire que plusieurs mouches trempées d'encre et courant sur une carte d'Angleterre auraient dessiné un ensemble de lignes mieux entendu que celui du réseau anglais. Grâce, au contraire, à la méthode qui a été suivie par la plupart des pays civilisés, l'État ayant eu la haute main sur la constitution du

[1] De Franqueville, *Régime des travaux publics en Angleterre*, t. I, p. 124. V. sur la constitution des lignes américaines, Hadley, *op. cit.*, p. 39 à 47 et surtout 65 et suiv.

[2] V. Hadley, *op. cit.*, p. 66.

réseau, elle s'est faite régulièrement; ainsi, en France, après la période de tâtonnements qui prend fin en 1842, l'esquisse du réseau national est arrêtée : de grandes lignes, convergeant à Paris (sauf le réseau du Sud-Ouest), rayonnent vers la frontière belge, le littoral de la Manche, la Méditerranée (par Lyon), les Pyrénées (par Tours et Bordeaux), l'Océan (par Tours et Nantes), la frontière allemande (par Nancy et Belfort), et le centre de la France (par Tours, Bourges et Nevers). Ainsi de grandes artères relient les diverses parties du territoire et joignent la capitale aux frontières. On a, il est vrai, surtout à l'origine, poursuivi d'une manière trop exclusive le but de relier la capitale aux différentes parties du territoire. Les raccordements nécessaires pour mettre en communication directe entre elles les principales villes de l'Est et de l'Ouest situées sur des réseaux différents, ne sont venus qu'ensuite et ont été retardés par le régime des concessions, les compagnies étant portées à isoler leurs lignes des autres réseaux. Heureusement la structure géographique de la France et la situation quasi-centrale de Paris pour la France du Nord ont amoindri les inconvénients du système. Quoi qu'il en soit de ces critiques, on ne peut nier que notre réseau n'ait été dessiné d'après des vues générales en considération de l'intérêt national. C'est un procédé absolument différent de celui qui a été suivi en Angleterre (n° 1198).

Dans le système français, l'exécution d'un chemin de fer est subordonnée à la condition préalable d'une déclaration d'utilité publique [1]. Seul le pouvoir central a qualité pour ordonner les travaux de construction [2]. Ceux-ci peuvent être effectués par l'un des modes applicables aux travaux publics en général (n° 1131). Pour des raisons qu'il est inutile de reproduire, le système de la régie ne compte pas de partisans, mais le mode de l'entreprise, qui est pour d'autres travaux publics le plus usuel, n'est pas ici généralement pratiqué, et l'on a le plus souvent recours à des concessions qui précèdent (concessions éventuel-

[1] Parfois la déclaration d'utilité publique est précédée d'un classement par décret ou par loi. C'est lorsque les lignes à établir font partie d'un plan général ou programme d'établissement de lignes ferrées : ainsi en 1842, en 1879.

[2] Une loi est nécessaire, sauf pour les embranchements des chemins d'intérêt général de moins de 20 kilom. de longueur. Pour les chemins d'intérêt local, une loi est toujours nécessaire (voir ci-dessous, nos 1200 et suiv.).

les), ou qui suivent la déclaration d'utilité publique (chemins de fer décrétés et non concédés)[1]. Beaucoup d'économistes trouvent cette solution la meilleure dans l'opinion où ils sont que l'État s'entend mal à la direction des travaux publics, et que c'est au contraire, une œuvre qui peut être très-bien faite par des compagnies concessionnaires.

1154. Cette opinion aurait besoin d'être solidement établie, car elle implique une conséquence fort grave, l'exploitation par les compagnies concessionnaires ; or, sans rien préjuger quant à la valeur de ce mode d'exploitation, il importe de savoir s'il est véritablement imposé par les nécessités de l'établissement des lignes ferrées. C'est là ce qu'il nous est impossible d'admettre : l'industrie privée a été seule à l'œuvre en Angleterre, et elle y a etabli le kilomètre de chemin de fer au prix exorbitant de 570,000 à 620,000 francs[2]. En France, la plus grande partie du réseau d'intérêt général a été construite par de grandes compagnies concessionnaires. Cependant, d'après Krantz, « les dépenses kilométriques (534,000 et 399,000 francs, selon les réseaux) inscrites dans les documents officiels dépassent de beaucoup le prix de revient normal des chemins à double voie[3]. » Sur l'ensemble du réseau (y compris le réseau de l'État et certaines compagnies diverses), les frais de l'établissement, jusqu'à la fin de 1887, ressortent à 422,000 francs en moyenne par kilom., mais il faut remarquer que les lignes à une voie forment plus des 3/5es de la longueur totale. En prenant comme types certaines lignes mises en exploitation de 1878 à 1881, M. Picard constate que les lignes construites par l'État sont revenues en moyenne à 170,000 francs le kilom. ; celles achevées par lui après rachat ou dont il a fait l'infrastructure à 190 et 191,000 francs, tandis que les lignes concédées et entièrement construites par les com-

[1] Avant les conventions de 1883, l'étendue totale des lignes non concédées était de 9,957 (fin 1882), dont 7,730 furent concédées alors aux grandes compagnies. A la fin de 1891, il ne restait plus que 309 kilom. de chemins déclarés d'utilité publique et non concédés (*Statist. des chemins de fer*, 1890, p. 97 et *J. off.* du 20 février 1892, p. 956).

[2] On estime à près de 100,000 fr. par kilom. les dépenses faites par les compagnies en instance près du Parlement pour obtenir une concession et combattre les projets des concurrents.

[3] Il est vrai que la dépense en travaux est grossie, pendant un temps souvent abusif, du compte des intérêts et dividendes payés avant la mise en exploitation de la ligne entière.

pagnies ressortent à 253,000 francs[1]. Si l'on met en parallèle le réseau de l'État et le dernier réseau concédé aux compagnies en 1875 et en 1883, on constate que pour 5,557 kilom. de faible trafic (8,771 francs de recette par kilom.), la construction par les compagnies concessionnaires de ces lignes a coûté par kilom. 323,000 francs; pour des lignes ayant un trafic un peu supérieur (10.000 francs de recette par kilom.), la construction par l'État sur son réseau a eu lieu (y compris les intérêts des sommes dépensées pendant la construction) moyennant moins de 280,000 francs[2].

La construction par les compagnies n'a pas seulement été relativement chère, elle a été très-lente : de 1871 à 1875, la moyenne de la construction des nouvelles lignes par les grandes compagnies n'a été que de 360 kilom. par an[3], si bien que, en 1876, elles avaient encore à exécuter 4,684 kilom. concédés. L'État a construit en quatre années, de 1879 à 1883, 2,500 kilom. (y compris 500 kilom. du réseau d'État) et en même temps préparé la construction de 8,000 kilom. La supériorité prétendue des compagnies concessionnaires, et surtout des grandes compagnies, n'est donc pas prouvée par les faits; elle ne l'est pas davantage par le raisonnement. Et, en effet, l'État et les compagnies concessionnaires procèdent de la même manière : les acquisitions de terrains, de matériaux ou de fournitures se font d'après les mêmes moyens, sous la direction des mêmes ingénieurs, car, en fait, les compagnies de chemins de fer emploient très-souvent des ingénieurs de l'État. Les ingénieurs des ponts et chaussées, si critiqués comme fonctionnaires de l'État, sont au-dessus de tout reproche lorsqu'ils sont les agents de l'industrie privée! Le choix des tracés et la conduite générale du travail, qui sont les principales causes de bonne et de rapide exécution, ont donc lieu avec les mêmes garanties dans l'un et l'autre cas.

[1] Picard, *op. cit.*, t. I, p. 506.

[2] V. rapport sur budget annexe du réseau de l'Etat, session 1890, Chambre, *annexes, J. off.*, p. 179.

[3] La rapidité de la construction n'est pas ici en raison directe de la puissance des moyens, car d'autres compagnies secondaires beaucoup moins puissantes ont réussi, dans la même période (1871-1875), à construire 2,739 kilom. On verra plus loin les causes de la lenteur des grandes compagnies.

L'opinion générale est que les ingénieurs de l'État construisent chèrement. Beaucoup semblent convaincus que, dans la conception des projets, dans l'étude des tracés, la préoccupation de l'idéal technique les entraîne parfois à de fortes dépenses. Ce n'était peut-être pas là un inconvénient pour les grandes lignes les plus productives, en supposant que le grief fût fondé, puisque, à cause du large trafic qu'elles ont à supporter, il était d'un intérêt bien entendu de les établir dans les meilleures conditions, d'éviter les rampes et de construire la voie au point de vue des facilités de l'exploitation. Mais, pour l'avenir, on s'accorde à dire qu'il faut avoir le souci de la plus stricte économie, car on doit proportionner la dépense à l'utilité économique des lignes nouvelles ; or, la plupart sont destinées à un trafic de beaucoup moindre importance. L'administration a pleine conscience de cette différence de situation. On a cité des faits qui prouvent qu'au ministère des travaux publics, on encourage les ingénieurs qui savent réaliser le bon marché de la construction[1]. Mais à peine en est-il ainsi que déjà ceux qui croient que l'État, par une sorte de vice organique, est incapable de bien faire, l'accusent de réaliser sur les travaux de premier établissement des économies mal entendues[2] !

L'État et les compagnies procèdent de même, font également des marchés à l'entreprise sur séries de prix, c'est-à-dire à raison de tant par mètre cube d'ouvrage ou par tonne de fournitures[3]. « Il n'y a pas de motif suffisant à nos yeux, concluait déjà le comte Daru il y a près de cinquante ans, dans un livre des plus remarquables, pour que l'on exclue en principe plutôt l'État que les compagnies, en se fondant sur les inconvénients et les avantages de leur intervention respective dans la confection des chemins de fer. Les inconvénients et les avantages se balancent réciproquement. La valeur des deux instruments de travail est la même[4]. » — Adhérer à ce jugement ce serait plutôt ne pas

[1] V. Discours de Varroy, *J. off.*, 12 juillet 1879, cf. ci-dessus, n° 1132.
[2] V. *Économiste français*, 13 mars 1880.
[3] On a fait grand bruit au sujet d'un achat de rails fait par les chemins de fer de l'État en Belgique à des conditions onéreuses, mais il y a des faits tout à fait semblables dans l'histoire des compagnies de chemins de fer. V. au sujet des fournitures de rails au chemin de Lyon, Isaac Péreire, *La question des chemins de fer*, p. 104.
[4] Daru, *Des chemins de fer*, p. 225.

accorder assez à l'État. Un témoignage bien décisif à cet égard est celui d'un directeur de la compagnie du Midi, M. Huyot, déclarant que la construction par l'État à laquelle cette compagnie a eu recours depuis 1868 est plus économique et mieux faite que par l'industrie privée[1]! Une compagnie faisant construire ses lignes par l'État, voilà qui est bien fait pour troubler l'esprit de plus d'un économiste. Ajoutons aussi que la construction par les compagnies présente, à un autre point de vue, moins de garanties que l'exécution directe. Les concessions ont, en effet, lieu le plus ordinairement de gré à gré, tandis que les marchés de travaux publics se font sur adjudication[2].

1155. Avant les conventions conclues en 1883, les inconvénients de la construction par les grandes compagnies avaient ramené l'État au système de la construction directe au moyen de marchés partiels sur séries de prix[3]. Plusieurs lois (lois des 16 et 31 déc. 1875, 18 mai, 14 juin 1878, 31 juillet 1879, etc.) autorisèrent le ministre des Travaux publics à faire ou à achever la construction de diverses lignes de chemins de fer[4]. Ces cons-

[1] V. Rapport Foucher de Careil, *J. off.*, 6 juin 1878.

[2] Des concessions par adjudication au rabais (le rabais portant sur les tarifs, les subventions ou la durée de la concession) ont été faites à diverses reprises; on y a renoncé : les personnes admises à concourir étant peu nombreuses, à cause de l'importance des travaux, pouvaient se syndiquer de telle façon qu'il n'y avait plus de concurrence sérieuse. S'il n'y a pas entente, il est à craindre que l'adjudicataire ne prenne au rabais un marché trop lourd qu'il abandonnera ou exécutera mal; or, rien n'est plus onéreux que d'être obligé de prendre la suite des travaux ou de les refaire.

[3] On croirait, à première vue, pouvoir concilier les avantages de l'exécution par l'industrie privée avec ceux de l'exécution par l'État, et éviter par conséquent les concessions au moyen d'un marché à forfait pour toute l'étendue des lignes ou pour des sections de lignes; mais cette exécution à forfait n'est guère praticable : dans la rédaction des plans et des projets, les tracés et les profils ne peuvent être absolument définitifs; or, les moindres changements nécessités au cours des travaux modifient les prévisions des dépenses; comment donc alors fixer à forfait les conditions de l'établissement d'un chemin de fer? S'il y a des comptes à régler en dehors du forfait, que de difficultés et d'occasions de procès ou de fraudes!

[4] A la fin de 1881, les travaux de construction se répartissaient de la manière suivante : 2,073 kilom. concédés à exécuter entièrement par les compagnies, dont 1,894 kilom. en construction, 849 kilom. dont l'infrastructure devait être faite par l'État, sur lesquels 645 kilom. en cours; 1,313 kilom. de lignes rachetées à construire ou à achever par l'État, dont 1,185 kilom. en construction, enfin, 4,332 kilom. de lignes nouvelles à construire par l'État sur lesquels 3,097 étaient commencés. Au total, 8,567 kilom. à construire et 6,731 en voie de construction. V. *J. off.*, 18 février 1882.

tructions ont-elles été faites à des conditions onéreuses? Voici à cet égard la déclaration que M. Sadi Carnot, alors ministre des travaux publics, faisait au Sénat en 1881. « Sur 284 kilom. à une voie, nos dépenses s'élèvent à 149,000 francs. Sur 200 kilom. établis dans des conditions analogues de régions, de pentes et de voies, on arrive, pour les dépenses par les compagnies, à un chiffre d'environ 220,000 francs. Même en tenant compte des frais de parachèvement que pourront nécessiter nos lignes, nous trouvons encore que la construction par l'État ne mérite pas les reproches qui lui sont trop souvent prodigués[1]. »

L'application totale ou partielle de la construction par l'État n'est pas sans précédents; la célèbre loi du 11 juin 1842 a inauguré le système de la construction mixte, c'est-à-dire de la construction au moyen d'un partage d'attributions entre l'État et les compagnies concessionnaires. L'État se charge de l'acquisition des terrains, des terrassements et des ouvrages d'art (travaux d'infrastructure), le concessionnaire pose le ballast, les rails (travaux de superstructure), prend à sa charge les frais d'entretien et l'acquisition du matériel. C'est le système des concessions incomplètes qui a été appliqué à diverses reprises, pendant les dix ans qui ont suivi la loi de 1842, puis après 1859 conjointement avec celui de la construction par les compagnies exclusivement (système des concessions complètes). Par les concessions incomplètes, la loi de 1842 a voulu alléger les charges de l'établissement au profit des compagnies et donner ainsi une impulsion nouvelle à l'extension du réseau. Ce but fut atteint, mais au détriment des intérêts du Trésor et du public. On s'imaginait que, grâce à l'intervention si large de l'État, il serait possible de n'accorder que des concessions d'une durée moindre ou d'abaisser les tarifs. Sous ce rapport, les faits n'ont pas confirmé les espérances du législateur de 1842 : le concours de l'État n'eut pas pour effet durable l'amoindrissement des inconvénients de la concession. Puis, au point de vue de la bonne confection des travaux et de l'économie, la distinction établie entre l'infrastructure et la superstructure est pleine d'inconvénients : les diverses parties d'une ligne ferrée sont solidaires les unes des autres; l'écartement des rails, la largeur de la voie, la résis-

[1] Séance du 27 juillet 1881. Cf. *Écon. franç.*, 13 mars 1880.

tance des ouvrages d'art, etc. Le système de l'unité de la construction, soit par l'État, soit par les compagnies, est plus rationnel.

1156. Le système de la construction par l'État a pour conséquence des dépenses directes auxquelles on ne peut faire face, communément du moins, au moyen des revenus ordinaires de l'État ; il oblige à recourir au crédit. Lors, au contraire, que des compagnies se chargent de la construction, l'État est bien aussi dans la nécessité, en règle très-ordinaire, de faire des sacrifices d'argent, mais sous une autre forme qu'une dépense en capital, et il est possible d'y pourvoir par voie d'impôts. Si donc, à cause de la situation financière, l'État juge prudent de ne pas emprunter, il n'a qu'à opter entre la suspension des travaux de construction ou leur exécution par les compagnies. C'est dans cette alternative que le gouvernement français s'est trouvé à partir de 1882[1]. La première solution qui n'engage pas l'avenir eût été à notre avis la plus prudente puisque, d'après l'état des finances, il y avait témérité à recourir au crédit ; mais c'est la seconde qui a prévalu : l'État s'est retourné vers l'industrie privée, les conventions conclues avec les grandes compagnies en 1883 leur ont abandonné plus de 11,000 kilom. ajoutés à leurs réseaux antérieurs.

Il existe donc une étroite connexité entre la construction des voies ferrées et le crédit public. La suite de la théorie de la construction doit dégager les conséquences financières du mode d'établissement des voies ferrées au point de vue de la constitution économique des entreprises de transport.

1157. La construction totale ou partielle par des compagnies concessionnaires implique que les capitaux engagés par l'industrie privée seront rémunérés au moyen d'un péage, lequel est bien distinct au fond du prix de transport. Théoriquement, on concevrait qu'une compagnie concessionnaire de la construction ne le fût pas de l'exploitation, mais la situation inverse est plutôt de nature à se rencontrer. C'est-à-dire qu'une compagnie obtient le droit d'exploiter une ligne qu'elle n'a pas construite. A ces compagnies, qui constituent de pures entreprises de transport, on donne le nom de compagnies fermières. Elles se

[1] V. Déclaration du ministère Freycinet, 31 janvier 1882.

distinguent des compagnies concessionnaires proprement dites. Celles-ci perçoivent un péage tandis que les compagnies fermières n'ont droit qu'à une taxe pour le transport, et si la perception d'un péage leur est confiée c'est au seul titre d'agents comptables. S'il convenait de mentionner dès maintenant cette combinaison qui est relative à l'exploitation seule, c'est afin d'écarter une association d'idées qui serait fausse au point de vue logique entre la construction par l'État et l'exploitation par l'État également : une ligne ainsi construite peut être soumise au régime de l'exploitation par une compagnie privée en ce qui concerne le trafic. Ainsi donc, admettre la construction par l'État, ce n'est rien préjuger quant au mode d'exploitation. Au contraire, attribuer la construction à une compagnie concessionnaire c'est, en fait, préjuger que l'exploitation lui sera donnée comme indemnité des charges de la construction; c'est aussi préjuger que les tarifs comprendront, outre le prix du transport, un péage représentant l'intérêt du capital immobilisé.

Comme pour les autres voies de communication, la question du péage se pose donc pour les chemins de fer. Proudhon a soutenu avec une très-grande force de raisonnement la gratuité de l'usage de la voie[1]. Nul n'a mieux montré l'opposition entre les calculs de l'industrie privée et l'intérêt public : « Tandis qu'un entrepreneur de transports ou, pour mieux dire une compagnie concessionnaire chargée de la construction, offrant ses services à ceux qui en ont besoin, est obligé, à peine de se creuser un déficit où il finirait par s'engloutir, de compter dans son prix de revient tant pour l'intérêt de ses capitaux, tant pour l'entretien et l'amortissement de son matériel, un État qui, après avoir dépensé en travaux d'utilité publique 20, 30 milliards, voudrait en faire payer la rente aux particuliers, n'aboutirait qu'à appauvrir la nation et à arrêter, par des taxes prohibitives, tout commerce, toute industrie. »

Sans doute, il est de la nature des choses qui dépendent du domaine public que l'usage en soit autant que possible gratuit, mais la situation financière des gouvernements ne leur a pas permis de faire remise du péage : il eût fallu pour cela, soit

[1] Proudhon, *Les réformes à opérer dans l'exploitation des chemins de fer*, p. 279 et suivantes.

pouvoir prélever sur les revenus publics le capital d'établissement, soit tout au moins l'intérêt de ce capital fourni par voie d'emprunt; mais la dépense de construction des chemins de fer est trop considérable pour que cette dernière combinaison elle-même ait été réalisable; par conséquent, il a fallu demander à un péage l'intérêt des capitaux immobilisés. Ce péage est perçu par les compagnies concessionnaires en leur propre nom, par l'État s'il exploite lui-même, ou par des compagnies fermières pour le compte du Trésor. Quoiqu'il y ait un péage dans toutes ces hypothèses, une profonde différence existe entre celle où le péage est payé à une compagnie concessionnaire et celle où il constitue une recette fiscale. Effectivement, l'État qui exige un péage conserve la faculté, selon les ressources financières et les besoins de l'avenir, de le modérer, tandis qu'une compagnie concessionnaire a un droit acquis à le percevoir dans les limites déterminées par le cahier des charges ; la concession emporte, pour toute sa durée, droit acquis à la *fixité du péage :* c'est là un inconvénient des plus graves.

C'est un obstacle financier qui seul s'oppose à la remise du péage. Plusieurs économistes se placent à un autre point de vue : d'après eux, il est contraire aux principes de faire payer par le public les frais d'établissement des voies ferrées ; c'est à ceux qui s'en servent à en faire les frais. Mais, logiquement, il n'y a pas de différence à cet égard entre la libre circulation sur les routes et sur les voies ferrées. Si l'on est suspect de communisme en disant que la remise de péage sur les chemins de fer serait la solution idéale, l'orthodoxie voudra qu'on demande le rétablissement des tourniquets sur les voies de terre, et des droits de navigation sur les rivières et les canaux. Séparons nettement le péage et les frais de transport. Pour ces derniers, la question se pose d'une manière distincte, et nous retrouverons dans le paragraphe suivant la doctrine selon laquelle les tarifs doivent représenter soit le coût de transport, soit la valeur du service rendu. Ce qui vient d'être dit s'applique donc uniquement au péage.

1158. Dans le but, soit de stimuler l'initiative privée à former des compagnies pour l'établissement des chemins de fer, soit de diminuer le péage, l'État a dû promettre aux compagnies concessionnaires son concours financier. L'Angleterre et l'É-

cosse seules font exception, car, même aux États-Unis où l'intervention de l'État est si discrète, on voit que le trésor fédéral a contribué à la construction de plusieurs lignes au moyen d'avances en argent, d'achat d'actions ou d'obligations et surtout de concessions de terres. Le *Central pacific* a ainsi obtenu, outre une avance de 140 millions, plus de 3 millions d'hectares de terres riveraines de la voie ferrée.

Voilà plusieurs modes de concours financiers de l'État : avances ou prêts en argent, souscription d'actions ou d'obligations, concessions de terre. Il en existe d'autres encore dont il a été fait en France un emploi à peu près exclusif à savoir les subventions en travaux ou en argent et les garanties d'intérêt. Lorsque, conformément à la loi de 1842, les terrains et les travaux d'infrastructure sont fournis par l'État qui ne se réserve aucun droit de perception directe en échange de ses sacrifices, il y a, en réalité, une subvention en nature accordée aux compagnies, car, d'un côté, elles n'ont pas besoin d'un capital aussi fort, et, de l'autre, elles sont affranchies des mécomptes habituels résultant de l'augmentation des dépenses au cours de l'exécution. Le concours financier de l'État pourrait amener, jusqu'à concurrence de la part pour laquelle il est donné, le retour au principe de la gratuité de l'usage du domaine public. Au lieu de supposer que l'État ait voulu faire une subvention proprement dite, il n'y aurait qu'à prévoir l'hypothèse où, toutes choses égales d'ailleurs, les compagnies qui ont reçu une subvention pécuniaire ou l'infrastructure de la voie ne seraient pas admises à percevoir des tarifs aussi élevés que celles qui se chargent de tous les frais de l'établissement.

1159. Quoi qu'il en soit, subvention véritable ou procédé indirect pour alléger le péage, le concours financier de l'État, sous quelque forme qu'il se présente, suppose rationnellement deux conditions.

1° La première condition est que l'État soit maître des tracés et de l'ordre d'établissement des lignes. Autrement, les compagnies concessionnaires seraient admises à faire emploi des revenus de l'État à des fins qui pourraient être en opposition avec l'intérêt public. Si, par exemple, l'esprit de concurrence suscitait la formation d'une compagnie pour l'établissement d'une ligne entre deux points déjà reliés par un chemin de fer, le

concours de l'État serait donné à une entreprise industrielle peut-être avantageuse, mais moins utile au point de vue de l'intérêt général que ne le pourrait être l'établissement d'une ligne nouvelle dans une région non encore desservie par une ligne ferrée.

Le droit d'exploitation des compagnies sur les lignes concédées est l'objet d'un privilège exclusif. A notre avis, ce privilège est imposé par la nature des choses bien qu'on ait soutenu que la voie pouvait être livrée à la libre concurrence et que la compagnie n'avait droit qu'à un péage. Nous aurons, à propos de l'exploitation, à réfuter ce paradoxe, mais, quoi qu'il en soit, les compagnies qui font la construction ont en fait la charge et les avantages de l'exploitation. Cette situation peut être prise comme point de départ de nos développements.

Les compagnies concessionnaires ont un simple droit de jouissance temporaire. Il équivaut, pendant une période déterminée, au revenu de l'exploitation, c'est-à-dire à une annuité qui doit comprendre, outre l'intérêt du capital à un taux raisonnable, une prime d'amortissement. Cette prime varie évidemment en raison inverse de la durée de la concession, et cette durée doit être assez longue pour que le prélèvement de l'amortissement ne réduise pas à un taux trop faible l'intérêt du capital. Il faut de plus pouvoir établir les calculs de l'exploitation sur une assez longue période, afin que le produit des bonnes années couvre autant que possible les pertes des années mauvaises. On sait d'ailleurs que, pendant les premiers temps, l'exploitation des meilleures lignes est rarement fructueuse. Par conséquent, il ne peut être question en aucun cas de concessions à court terme. Mais la durée des concessions est rationnellement subordonnée au mode suivi pour la construction et à l'importance du concours financier de l'État.

Il est évident que le maximum de durée se rencontrera en principe sous le système des concessions complètes. En France, à partir de 1852, les concessions ont été faites pour 99 ans; les échéances de celles des grandes compagnies s'échelonnent entre 1950 et 1960; pour les lignes complémentaires construites depuis 1859 par les grandes compagnies, il a été stipulé que les concessions nouvelles auraient le même terme que les concessions principales. Cette durée de 99 ans, qui est vraiment exces-

sive, a été adoptée par réaction contre les concessions à brève durée (12, 27, 33, 34, 41, 43, 44 ans) faites sur adjudication au rabais, de 1844 à 1847. Au nombre des causes du peu de crédit de ces compagnies, il fallait certainement compter, au moins pour certaines d'entre elles, l'insuffisance du temps de jouissance. Daru établit, par le calcul des annuités, que la déduction à opérer pour le service de l'amortissement ne réduit pas d'une manière très-appréciable le taux de l'intérêt, pourvu que la concession soit faite pour 50 ans au moins : ainsi l'amortissement qui, avec une concession perpétuelle, prélèverait 0,04 cent. p. 0/0 prendra 0 fr. 50 p. 0/0 avec une concession de 50 ans, soit donc, sur un bénéfice de 5 p. 0/0, un intérêt disponible de 4,96 dans le premier cas, et de 4,50 dans le second[1].

Bien que la concession soit faite pour une certaine durée, l'État ne se dépouille pas du droit souverain qui lui appartient non seulement sur les voies ferrées mais même sur la jouissance de ces voies. L'intérêt public peut commander que l'exploitation cesse d'en appartenir à l'industrie privée. En France, l'État s'est toujours réservé par les actes mêmes de concession une sorte de droit d'expropriation, une faculté de rachat dont nous aurons par la suite à étudier les conditions et l'importance (n°s 1184 et suiv.).

Quand l'État accorde une concession moyennant les conditions énoncées dans le cahier des charges, il semble bien que, en compensation des avantages qu'il fait à la compagnie concessionnaire, il doive être déchargé de tout risque. La compagnie doit avoir fait ses calculs et assumer les mauvaises chances comme elle profite des bonnes. L'affranchissement des risques paraît être, dans le contrat intervenu, le principal avantage de l'État. Et cependant cet avantage n'est pas réel. D'une part, l'histoire des chemins de fer français en fournit plusieurs exemples : à diverses reprises, les compagnies ont manqué à leurs engagements, laissant en souffrance des travaux commencés[2]. Alors l'intérêt public commande l'intervention de

[1] Daru, *op. cit.*, n° 260. Picard (t. II, p. 71 et 72), dans ses tableaux d'amortissement, indique 65 cent. comme charge annuelle d'amortissement pendant 50 ans.

[2] Assez souvent depuis 1852, les concessions au lieu d'être définitives sont *éventuelles*, c'est-à-dire subordonnées à l'exécution des travaux d'établissement.

l'État; il lui faut soit faire des avances d'argent ou de travaux, ou bien, par ménagement pour les actionnaires, racheter les lignes concédées. En 1848, pour les 4,700 kilom. en cours sur les concessions accordées depuis 1842, l'État avait prêté ou payé en nature près de la moitié des dépenses faites pour l'établissement des lignes. C'est le cas des compagnies secondaires, rachetées en 1878, impuissantes à remplir leurs engagements malgré les subventions de l'État. Ce fut une autre expérience instructive des risques de la construction par des compagnies concessionnaires[1].

L'association de l'État aux risques de la construction et même de l'exploitation par les compagnies concessionnaires n'est pas seulement un accident : elle est érigée en principe lorsque l'État donne son concours financier sous forme de garantie d'intérêt. C'est là une modalité des concessions devenue si habituelle qu'il y aura lieu de l'examiner tout spécialement.

Mais, d'abord, constatons que la constitution des compagnies concessionnaires n'est pas indifférente au point de vue des intérêts de l'État. Avant de savoir sous quelle forme se produit son concours financier, il est naturel de se demander à qui il peut avoir à le promettre.

1160. 2° La seconde condition du concours de l'État est que la voie concédée fasse partie du domaine public, c'est-à-dire que la compagnie n'obtienne qu'un droit de jouissance temporaire et non un droit de propriété perpétuelle. Les dépenses de l'État, sur le domaine public, peuvent jusqu'à un certain point être considérées comme des avances; elles améliorent un outillage qui ne cesse pas d'être à la nation, et dont la jouissance doit lui revenir. Le concours financier donné à une propriété privée se justifierait peut-être par l'intérêt général, mais seulement

[1] Ce risque explique que l'État n'accorde la concession qu'aux compagnies qui lui présentent, au point de vue de leurs ressources et de leur constitution financière, les plus grandes garanties; aussi la concession directe, malgré l'arbitraire qu'elle implique, l'a emporté dans la pratique sur la concession par adjudication au rabais, soit sur le concours financier de l'État, soit sur la durée de la concession. Ces adjudications sont illusoires ou dangereuses; illusoires si, ce qui arrive souvent, les compétiteurs se syndiquent; dangereuses si, la concurrence étant effective, des rabais exagérés sont consentis, car l'adjudicataire ne remplit pas ses engagements, ou est obligé par la suite de faire appel au concours de l'État (V. Picard, t. II, p. 82).

dans des conditions exceptionnelles. Surtout à l'égard de compagnies considérables, l'État aurait à se préoccuper d'autant plus du danger d'élever à côté de lui des corporations puissantes, soustraites à son autorité légitime, que ces corporations seraient investies à tout jamais de prérogatives appartenant à la puissance publique.

Que l'État donne ou ne donne pas son concours financier, la concession crée pour la compagnie concessionnaire des droits d'exploitation dérivant d'un contrat qui lie l'État comme la compagnie. Certainement l'État se réserve des droits inamissibles de haute police, de contrôle qui restent pleinement dans la souveraineté; les conditions d'exercice pourraient en être modifiées par la loi; par leur objet, ces droits ne peuvent faire la matière de conventions. Il en est autrement des stipulations relatives aux profits à retirer de l'exploitation, aux taxes à percevoir. La concession engage l'État à ne pas les modifier; la loi ne peut pas plus sous ce rapport qu'un acte gouvernemental. Une doctrine contraire prévaut en plusieurs pays, notamment en Allemagne. On y considère la concession comme un acte souverain dont la loi, au moins une loi générale, pourrait modifier les effets[1]. Depuis 1879, les compagnies allemandes sont sous le coup du rachat; elles ne subsistent qu'à la condition de faire un usage modéré de la garantie d'intérêt et d'adopter quant aux tarifs les mesures prises pour les chemins de l'État. Le Conseil fédéral a le droit non seulement de régler les conditions réglementaires des transports, mais d'arrêter la classification des marchandises et des taxes normales. Nous verrons à propos de la réforme des tarifs en France que des idées analogues se sont produites (n°s 1180 et suiv.). La conséquence logique de ces théories sur le droit souverain de l'État, c'est la reprise des voies ferrées, par l'exercice de la faculté de rachat.

Un autre point plus délicat est celui du mode d'institution des directeurs de compagnies. Rationnellement une compagnie privée a le droit de choisir ses administrateurs, ses conseils. Mais à cause de l'appui financier donné par l'État aux compagnies, à cause aussi de leur monopole de fait, les compagnies ne sont pas des industries privées. On concevrait qu'au moins

[1] Bluntschli, *Allgemeine Staatsrecht*, § 548; Laband, *Staatsrecht des Deutschen Reichs*, § 56; Endemann, *Das Recht der Eisenbahnen*, t. I, § 9.

le choix des directeurs fût soumis à l'approbation ministérielle; que l'État eût près des conseils d'administration des délégués[1]. Assurément c'est là une combinaison hybride : ce n'est ni le régime de l'industrie privée, ni celui des services publics; mais elle n'est pas sans exemple notamment pour les institutions de crédit, la Banque de France, le Crédit foncier. Les finances et les intérêts du pays sont engagés dans la direction des compagnies de chemins de fer autant que dans celle de ces établissements financiers.

1161. Grandes et petites compagnies. — Délégataires d'un service public, secondées par le concours financier de l'État, les compagnies de chemins de fer doivent offrir des garanties particulières. Où en trouver le plus : est-ce dans la concentration des lignes aux mains d'un petit nombre de compagnies puissantes ou dans la répartition des concessions entre beaucoup de compagnies de moindre importance? La question a un grand intérêt pratique et divise les meilleurs esprits. En 1877, la Commission d'enquête du Sénat a adressé aux déposants la question suivante : Quel est le maximum d'étendue d'un réseau qui peut être soumis à l'administration d'une voie unique? Les réponses ont été concordantes sur un point, à savoir que la longueur kilométrique des lignes est un mauvais criterium pour apprécier les difficultés d'administration. Celles-ci varient selon le mouvement des voyageurs et le trafic, le nombre des trains, l'importance du matériel, etc... Le *London Western* dont le réseau est à peine de 3,000 kilom., transporte à la fois plus de voyageurs et de marchandises que le Paris-Lyon-Méditerranée

[1] Diverses propositions législatives ont été faites en vue de donner à l'État le droit ou d'instituer les directeurs des compagnies ou d'approuver leur élection, de même d'intervenir dans le choix des administrateurs, ou enfin d'envoyer aux Conseils d'administration des délégués. Dans la session de 1891 (30 avril 1891), deux propositions ont visé l'approbation de la nomination des administrateurs; l'une était limitée à celles des compagnies qui font appel à la garantie de l'État, l'autre était générale. Un incident d'ailleurs complètement étranger à l'économie financière des compagnies, donna naissance à l'une et à l'autre (V. Chambre, session 1891, *annexes*, p. 1066). Une nouvelle proposition, ayant le même objet, a été soumise au Sénat par M. Tolain (Session 1892, *annexes*, *J. off.*, p. 499), puis retirée par son auteur, à la suite de la déclaration du ministre des Travaux publics qu'un projet de loi serait déposé pour soumettre à des règles spéciales la nomination des directeurs de chemins de fer. Sénat, séance du 13 janvier 1893.

qui a un réseau de plus de 8,300 kilom. La limite du réseau est donc simplement une question d'espèce et il y aurait quelque arbitraire, bien que l'idée en ait été conçue, à fixer un maximum général, 2,000 kilom. par exemple[1].

Mais, si l'on ne peut indiquer une limite d'après l'étendue kilométrique, ne faut-il pas moins reconnaître que, à raison d'éléments multiples, il en existe une au delà de laquelle la capacité d'administration d'une compagnie ne peut s'étendre avec profit? C'est sur ce point que le dissentiment s'est produit. Les uns soutiennent que l'exploitation industrielle par une compagnie ne saurait comprendre un trop lourd réseau sans dégénérer, car il est de l'essence de ce genre d'exploitation de conserver l'unité de direction et de ne comporter qu'un degré assez restreint de décentralisation. D'autres, se plaçant à un point de vue différent, celui du fonctionnement régulier du service, croient pouvoir affirmer qu'il n'y a aucune limite à l'étendue d'un réseau, parce que les difficultés de l'administration se réduisent à une question de division du travail. Dans l'enquête de 1876, deux représentants de l'industrie des chemins de fer, M. Didion de la compagnie d'Orléans et Mangini de la compagnie des Dombes ont été jusqu'à déclarer réalisable une administration unique pour l'ensemble des lignes françaises. On sait que St. Mill répondait aussi à l'objection dirigée contre les grandes administrations publiques par la possibilité de spécialiser et de subdiviser convenablement les fonctions (n° 100). De fait, la compagnie Paris-Lyon-Méditerranée ne parvient à triompher des complications du service sur un réseau fort étendu et peu homogène qu'au moyen d'une décentralisation aussi large que le permet le caractère industriel de l'exploitation. Le réseau est divisé en dix sections; chacune d'elles est placée sous la direction d'un inspecteur principal investi d'attributions assez étendues. La compagnie du Nord a, elle aussi, amélioré les conditions d'exploitation de ses lignes les moins productives grâce à la constitution de groupes locaux jouissant d'une certaine autonomie[2].

Relativement à la possibilité de bien administrer, la preuve

[1] Vauthier, *Bases d'un projet de loi* (*Réforme des chemins de fer*, 1879, p. 83).

[2] V. sur cette organisation le rapport de M. Pelletan, *J. off.*, Chambre, session 1890, *annexes*, p. 165.

n'est pas faite contre les grandes compagnies, quoique l'on puisse soutenir que la limite de concentration ait été généralement atteinte en France, et que, peut-être même, elle ait été dépassée au point de vue du danger de voir s'élever un État dans l'État. Avant 1883 un assez fort courant d'idées portait à concéder les nouvelles lignes d'intérêt général plutôt à des compagnies secondaires; mais les conventions de 1883 ont, malgré de vives résistances, accru la situation des grandes compagnies. Ces conventions ont été pour elles un triomphe. Si, chez nous, la concentration des réseaux placés entre les mains de concessionnaires ayant d'autres mobiles d'action que l'intérêt général, peut être considérée comme extrême, à l'inverse, il y aurait de grands inconvénients à ce que le morcellement des concessions fût poussé trop loin. Il est même assez aisé d'indiquer les limites rationnelles où il doit s'arrêter. Une petite compagnie dont le réseau n'aurait que quelques centaines de kilomètres, surtout s'ils étaient enclavés au milieu de réseaux plus considérables, ne pourrait prospérer. « Pour le service de la traction, l'entretien et la réparation de la voie et des machines, pour l'exploitation commerciale, etc., il faut un personnel habile, exercé et par suite coûteux : de là des frais généraux qui grèvent lourdement une exploitation restreinte... L'expérience a de plus prouvé que, quand on réunit deux lignes, on ne profite pas seulement du trafic propre à chacune d'elles, mais encore d'un trafic spécial qui naît précisément de leur réunion dans les mêmes mains[1]. » C'est pourquoi un réseau de 1,000 à 1,500 kilom. (pour les lignes d'intérêt général) peut être regardé comme le minimum le plus souvent nécessaire.

1162. La question de la concentration ou de la subdivision des lignes se présente maintenant avec un très-grand intérêt au point de vue financier. On voit immédiatement quel danger il y aurait à ce que l'État consentît des sacrifices au profit de compagnies sans consistance. Bien évidemment, le concours de l'État ne saurait s'appliquer d'une manière générale à des compagnies aussi nombreuses (on en a compté jusqu'à 900) et aussi précaires que les compagnies américaines. De 1873 à 1876, 196 de ces compagnies, ayant un passif de plus de 4 milliards, ont été

[1] Krantz, *op. cit.*, p. 3?.

déclarées en faillite ou vendues par suite de déchéance. Seules aussi de grandes compagnies trouvent auprès du public un large crédit. L'histoire du réseau français paraît également favorable au système de la concentration. Avant 1852, les 3,500 kilom. du réseau français, alors exploités, étaient divisés en 33 compagnies, au profit desquelles l'État, sous diverses formes, avait déboursé près de 700 millions sans parvenir à constituer solidement leur crédit, ni à organiser un service homogène.

C'est en vue d'arriver à l'extension du réseau et à une exploitation mieux réglée et plus économique que, de 1852 à 1857, ont été constituées six grandes compagnies ayant force et crédit. On doit reconnaître (sans préjuger la question de savoir si l'on n'eût pas pu réaliser de meilleurs résultats encore par une autre voie que celle des concessions) que les nouvelles compagnies ont mieux réussi que les anciennes. De 1852 à 1857, elles ont employé plus de 2 milliards à l'établissement de leurs principales artères.

La concentration des lignes ferrées n'est d'ailleurs pas un fait particulier à la France : elle y a été hâtée par l'action des pouvoirs publics, mais ce qui s'est passé à l'étranger, spécialement en Angleterre, prouve qu'elle se fût opérée en dehors de cette action. Rien de plus curieux que l'aspect de la carte des chemins anglais à cause de la multiplicité et de l'enchevêtrement des réseaux[1]; cependant, de nombreuses fusions et un ensemble de traités d'exploitations ont déjà fait disparaître les principales et les plus gênantes complications; or, une grande partie de cette transformation s'est opérée, en dehors de l'aveu du Parlement, par l'effet d'une tendance naturelle vers la concentration. Aujourd'hui, neuf des compagnies anglaises ont un réseau supérieur à 1,000 kilom.; le réseau de quatre d'entre elles dépasse 2,000 kilom.[2].

Tout en reconnaissant les avantages de la concentration, il ne faut pas fermer les yeux sur les dangers qui en résultent dans les rapports des compagnies avec l'État. Nous laissons parler Krantz qui a traité ces questions avec autant d'impartialité que

[1] V. la carte qui suit le *Rapport de mission* de M. Malézieux, in-4°, 1874.
[2] Toutefois, la transformation est jusqu'ici bien incomplète, puisque le nombre des compagnies de chemins de fer de la Grande-Bretagne est encore de 130 (1891).

de compétence : « On comprend aisément que de puissantes compagnies, disposant d'un personnel nombreux, de capitaux considérables, dirigées et administrées par des hommes d'un rare mérite, *servies par les journaux dont elles peuvent convenablement rémunérer l'influence,* constituent en réalité un pouvoir très-fort. Pour les particuliers la lutte est devenue à peu près impossible et, pour l'administration, si forte qu'elle paraisse, ce n'est déjà plus commode. » Et ailleurs : « Il faut compter avec les grandes compagnies et, par le fait, l'administration a perdu, en ce qui les concerne, une grande partie de sa liberté d'action. La force des choses entraîne les grandes compagnies à se coaliser, à mettre en commun leurs griefs, leurs rancunes, leurs espérances et leurs puissants moyens d'action... Il se constitue ainsi une sorte d'État dans l'État auquel il deviendra avant peu très-difficile de résister. »

Ce n'est sans doute pas un mal que ces institutions soient fortement organisées et jouissent d'un crédit qui ne le cède qu'à celui de l'État, mais s'inspirent-elles de leur rôle qui les associe de fait à la puissance publique? On leur reproche de s'opposer sans motifs suffisants à la création de chemins utiles au public : en possession des lignes les plus fructueuses elles sont, nous l'avons constaté déjà, peu empressées à créer des lignes nouvelles dans les pays encore mal desservis où l'exploitation ne promet pas d'être très-productive : « Les compagnies ne sauraient guère avoir pour unique mobile l'intérêt général. Seulement, elles ont peut-être le tort d'en parler beaucoup trop..... » Ce n'est pas seulement leur exploitation mais leur territoire qu'elles défendent ; ce sont en quelque sorte de grands fiefs : « Toute introduction d'une ligne nouvelle dans leur voisinage leur apparaît comme une sorte de violation de leur privilège[1]. » On verra enfin bientôt, par l'examen des conventions financières, que l'influence des compagnies a fait accepter à l'État des stipulations onéreuses. Pour tous ces motifs, il est permis de penser que les intérêts de l'État seraient mieux sauvegardés si le nombre des compagnies était plus grand et leur puissance moindre. L'œuvre de concentration a été poussée au delà du degré nécessaire pour constituer solidement le crédit

[1] Krantz, *op. cit.*, p. 38 à 42.

des compagnies et l'organisation économique du service des transports.

1163. Les six grandes compagnies, à la fin de **1880**, possédaient un réseau de **23,041** kilom. dont **20,463** seulement livrés à l'exploitation. A côté d'elles subsistaient encore 22 compagnies secondaires, mais elles ne se partageaient pas plus de 1,313 kilom.[1]. A la fin de 1892, les six grandes compagnies et les deux ceintures de Paris, formaient un ensemble de 31,297 kilom. Le réseau de l'État comprenait 2,547 kilom.; 14 compagnies secondaires se partageaient 996 kilom.; enfin 3 lignes non concédées avaient un développement de 320 kilom.[2]. La plupart des nouvelles compagnies secondaires ont un réseau insuffisant (quatre seulement ont entre 100 et 175 kilom.) toutes les autres, possèdent moins de 100 kilom. et n'ont qu'une faible vitalité. De celles qui existaient avant 1870, plusieurs, même parmi les plus importantes, n'ont pu subsister; elles ont succombé dans la guerre de tarifs que leur ont faite les grandes compagnies. A propos de la question du rachat, nous verrons que l'État a cru devoir recueillir la succession assez onéreuse d'un certain nombre de petites compagnies.

La concentration ne devait-elle pas fatalement s'opérer en France? Elle se fait même en Angleterre et là sans l'intervention du Parlement. Serait-il possible à l'avenir d'en enrayer les progrès? Tout d'abord, il dépendrait de l'État, lors même qu'il voudrait continuer d'appliquer le système des concessions, de ne pas en consentir de nouvelles aux grandes compagnies; mais cela ne saurait suffire : créer des compagnies secondaires n'est rien, il faut les protéger contre une concurrence inegale; par conséquent l'État devrait, dans la mesure de ses pouvoirs, s'opposer à l'application de tarifs de concurrence ou de détournement à l'aide desquels les grandes compagnies se sont naguère attachées

[1] Trois ans auparavant 33 compagnies secondaires avaient encore un réseau de 5,161 kilom. L'œuvre de concentration opérée en 1852 n'avait laissé subsister que huit petites compagnies; jusqu'en 1869, presque toutes les concessions de lignes nouvelles furent faites aux grandes compagnies dont le réseau s'éleva de moins de 12,000 à plus de 21,000 kilom. Depuis 1870, à diverses reprises, avant 1879 et surtout depuis 1883, le réseau des grandes compagnies a reçu de nouveaux accroissements; mais de nombreuses compagnies secondaires furent en même temps constituées.

[2] V. *J. off.*, 8 février 1893, p. 694 et suiv.

à écraser la concurrence des compagnies secondaires. Enfin, les traités de fusion devraient être prohibés sauf des cas exceptionnels. Bien que ceux-ci, même en Angleterre, nécessitent l'intervention du Parlement, on y arrive par des moyens détournés qui ont été également pratiqués chez nous : par exemple, une compagnie cède à une autre l'exploitation de son réseau tout en conservant, après la cession, sa responsabilité envers l'État : la compagnie du Nord s'est ainsi substituée à la compagnie Lille-Valenciennes, sans qu'une loi soit intervenue.

1164. L'État a, ainsi que nous l'avons déjà énoncé, donné son concours financier aux compagnies sous trois formes principales : les subventions, les prêts, les garanties d'intérêt. Les subventions diffèrent des prêts en ce que ce sont des sacrifices faits sans condition de remboursement. Elles peuvent être en nature, en souscription de titres ou en argent.

L'État, en fournissant les terrains et l'infrastructure, dans le système de la loi de 1842, accorde de véritables subventions en nature. Les principales subventions en nature sont les concessions de terrains bordant la voie, mais elles ne sont guère usitées que dans les pays neufs, en Amérique, en Afrique. Les États-Unis en ont fait une expérience peu encourageante[1].

Les souscriptions d'actions ne sont pas pratiquées en France. L'État est parfois intervenu de cette manière, comme il a été dit, aux États-Unis et aussi en Allemagne, en Suisse dans le but de hâter la formation du capital et d'inspirer confiance au public qui sait que les pouvoirs publics exerceront un contrôle sur la gestion. Ce procédé a l'inconvénient d'intéresser l'État à la spéculation sur les valeurs industrielles. On peut craindre aussi que, en qualité de gros actionnaire, l'État n'exerce une pression trop immédiate sur la gestion de la société. Mieux vaudrait exploiter lui-même que de ne laisser à l'industrie privée qu'un rôle dépendant.

Les subventions pécuniaires se sont élevées, à partir de 1852, à des sommes plus considérables que la valeur des subventions en nature. Le compte total des subventions de toutes sortes, à la

[1] Le législateur a dû intervenir (loi du 29 sept. 1890), pour faire rentrer dans le domaine public les terres concédées à des compagnies qui n'avaient pas construit, conformément à leurs engagements, les lignes en vue desquelles ces terres leur avaient été allouées.

veille des conventions de 1883, atteignait 3,143 millions (auxquels on pourrait ajouter 86 millions de subventions des localités) tandis que les dépenses faites par les compagnies étaient de 8,971 millions[1]; c'est plus du QUART du compte total d'établissement. Déjà, en 1857, la charge était devenue si lourde qu'une loi spéciale convertit la dette de l'État en annuités, couvertes, d'abord par des obligations trentenaires émises par le Trésor, puis au moyen d'emprunts faits par les compagnies elles-mêmes et dont les intérêts sont soldés par l'État : on a critiqué non sans raison ce dernier mode, car, de fait, les compagnies ont presque toujours emprunté à un taux supérieur à celui auquel l'État eût pu trouver crédit[2]. Mais l'inconvénient principal des emprunts opérés par l'entremise des compagnies c'est qu'à cause du mode d'émission en obligations remboursables, la dette ainsi contractée ne peut être convertie, en sorte que l'État assume une charge définitive d'intérêts qui, eu égard à son crédit postérieur, peut devenir exorbitante[3]. Au surplus, lorsqu'elle est accordée par l'État au moyen du crédit qu'il se procure directement, la subvention est un genre d'intervention recommandable : l'État mesure ses sacrifices, sans être obligé d'exercer un contrôle minutieux sur les opérations des compagnies. On dit bien qu'il est très-difficile de fixer à l'avance le montant des subventions parce que les dépenses ne peuvent être prévues qu'approximativement, mais ne peut-on remédier à cet inconvénient en stipulant que l'État remboursera une quote-part des dépenses ou une somme égale à la valeur effective de l'infrastructure?

Le système des prêts paraît assez rationnel. Il est juste que quand la compagnie fait de bonnes affaires, l'État (s'il ne tient pas à faire remise d'une partie du péage), puisse rentrer dans ses déboursés; mais, en revanche, le danger des avances faites par l'État est de grever la compagnie du service de l'intérêt et ce peut être pour elle une trop lourde charge; puis, au cas où elle fait de mauvaises affaires, l'État est obligé de renouveler ses sacrifices. Aussi le prêt direct en capital ou même en annuités n'a été pra-

[1] Picard, *op. cit.*, t. II, p. 259.

[2] Il n'y a eu d'exception que pendant les années qui ont suivi immédiatement les désastres de 1870. Cf. ci-dessous, n. 1317.

[3] V. sur ces annuités, considérées au point de vue de leur origine et des charges qu'elles font peser sur nos finances, ci-dessous, n° 1317.

tiqué que très-exceptionnellement; on a préféré, à partir de 1859, le système de la garantie d'intérêt[1].

1165. Système de la garantie d'intérêt[2]. La garantie d'intérêt avant 1883. — Dans le jugement à porter sur la garantie d'intérêt, il convient de distinguer le principe même, de l'application qu'il a reçue en vertu des conventions de 1859 à 1875 et surtout des dernières conventions de 1883. L'idée fondamentale est d'encourager les compagnies à se charger de l'établissement de lignes dont la productivité est douteuse, en assurant aux capitaux qu'elles empruntent un minimum de revenu. L'État s'engage à combler la différence si le produit net, c'est-à-dire si les recettes, déduction faite de la totalité des dépenses, se tiennent au-dessous du minimum fixé pour le revenu des porteurs d'obligations. Les subventions en nature ou les prêts en capital imposent à l'État des déboursés immédiats très-considérables; au contraire, les garanties d'intérêt (de même que les subventions par annuités) répartissent la dépense en un assez grand nombre d'années pour que la charge n'en soit pas trop onéreuse. Les travaux de chemins de fer devant profiter aux générations futures plus complètement encore qu'à la génération actuelle, il est rationnel que celle-ci ne s'impose pas toute la dépense. C'est même le moyen de donner un élan plus actif à l'établissement des voies ferrées. En résumé, l'État ne donne assistance aux compagnies que dans la mesure démontrée nécessaire par l'expérience pour que l'industrie privée ne se décourage pas ; cette assistance cesse dès que la période pour laquelle elle a été promise prend fin.

La garantie d'intérêt est accordée tantôt à titre de subvention, tantôt à titre de prêt. C'est sous cette seconde forme qu'elle apparaît en France. L'État ne fait qu'une simple avance. Le remboursement s'opère, même avant le terme fixé pour la garantie, dès que le minimum est dépassé. Outre le remboursement, l'État peut stipuler le partage des bénéfices à partir du moment

[1] Le système de prêts ou avances n'a été pratiqué que de 1837 à 1847; l'État a eu quelque peine à rentrer dans ses fonds (V. Picard, *op. cit.*, t. II, p. 219 et suiv.).

[2] V. sur ce sujet, Picard, *op. cit.*, t. II, p. 269 et suiv.; Colson, *La garantie d'intérêts*, in-8°, Paris, 1888; Pelletan, Rapport sur le budget de 1891 (Travaux publics), *J. off.*, session 1890, Chambre, *annexes*, p. 155 et suiv. Cf. Sax dans le *Handbuch* de Schönberg, t. I, p. 555 et suiv.

où les dividendes eux-mêmes atteindront un niveau assez élevé[1].

Telle est l'analyse de la combinaison et ses principaux avantages. La contre-partie est formée par la complication des rapports financiers et des comptes que cette intime association d'intérêts établit entre les compagnies et l'État. Elle résulte encore de ce que le caractère industriel des compagnies est profondément altéré; à la différence d'une subvention, la garantie d'intérêt n'est pas limitée aux sacrifices réellement nécessaires. Comme on l'a dit très-spirituellement « c'est une subvention à jet continu et la compagnie ouvre elle-même le robinet! » En effet, dès qu'une société privée est affranchie de l'obligation de subvenir à ses dépenses et de réaliser un profit, l'aiguillon de la responsabilité et de l'intérêt personnel lui est enlevé[2]. Pourquoi chercherait-elle à amoindrir ses dépenses de premier établissement ou d'exploitation? On dira bien que l'État ne fait qu'une avance remboursable et, par conséquent, que les actionnaires ne pourront toucher qu'une portion des dividendes, si l'on a soin de fixer une limite au-dessus de laquelle les excédents seront affectés au remboursement de l'État; il n'en est pas moins vrai qu'il y a un intérêt garanti malgré le déficit; qu'il y a aussi une portion de dividendes sur laquelle l'État n'a aucune prise. Dans ces conditions, il n'y a plus de stimulant suffisant, il n'y en a même plus aucun si les lignes concédées sont en fait improductives d'une manière indéfinie : alors les compagnies, certaines de ne réaliser aucun bénéfice et comptant sur la subvention de l'État, n'administrent qu'avec négligence. Voilà ce qui s'est produit en Autriche où, après une triste expérience de la garantie d'intérêt depuis 1854, il a fallu, par une nou-

[1] Dans les conventions avec l'État, le mot *bénéfices* a un sens différent du mot *dividendes*, et il a pour synonyme *produit net*. Mais, au point de vue du fonctionnement intérieur des compagnies, *produit net* et *bénéfices* ne signifient plus la même chose. Le produit net ne se distribue pas intégralement entre les actionnaires sous forme de dividendes. En effet, il faut faire un prélèvement pour le service des emprunts; les porteurs d'obligations ou obligataires devant être payés avant les actionnaires. Les *bénéfices* ou *dividendes*, au point de vue de ceux-ci, consistent donc dans le produit net, déduction faite de l'intérêt des capitaux empruntés.

[2] On ne peut contester que la garantie d'intérêt ne soit une mesure plus exorbitante qu'une protection douanière, puisque celle-ci n'a pas pour effet la garantie d'un intérêt minimum. V. sur cette comparaison et les réflexions qu'elle fait naître, ci-dessus, n° 726.

velle loi en 1877[1], autoriser l'État à exploiter ou à faire exploiter les lignes qui, pendant cinq ans, ont eu recours à plus de moitié du produit net garanti annuellement. La loi de 1877 a été l'origine en Autriche de l'évolution législative vers l'exploitation par l'État. Krantz signale aussi, comme inconvénient de la garantie d'intérêt, la dépendance où elle place les compagnies si le contrôle de l'État est sérieux, les fraudes auxquelles il est exposé au cas contraire. La tutelle de l'État peut être gênante : « C'est un associé avec lequel il ne faut pas s'émanciper. » D'autre part, les liens qui l'unissent aux compagnies ne sont pas toujours légers pour l'État, qui se trouve forcé de venir à leur aide souvent plus qu'il ne le voudrait et quelquefois même au delà de ce qui est juste[2].

L'histoire de la garantie d'intérêt en France depuis 1859 est bien propre à fortifier ces critiques. Si, en effet, le crédit des compagnies a été relevé, en revanche on a édifié une puissance redoutable, car les garanties d'intérêt n'ont été alors systématiquement accordées qu'aux grandes compagnies. Onéreux pour le Trésor, à ne considérer que les clauses mêmes des traités, le nouveau système l'a été bien davantage dans l'exécution, à cause de l'inefficacité du contrôle. Il importe, à cause de la considérable importance financière des garanties d'intérêt de 1859, d'en connaître l'objet précis et le mécanisme général bien que de nouvelles conventions y aient été substituées. On voulut activer l'établissement de lignes nouvelles moins productives pour la plupart que les anciennes, et l'État ne promit, très-judicieusement d'ailleurs, sa garantie que pour l'établissement des lignes nouvelles. On divisa donc en deux parties le réseau de chacune des six grandes compagnies, l'ancien et le nouveau[3].

La garantie d'intérêt ne protégeait pas les capitaux engagés

[1] V. la loi du 14 décembre 1877, *Ann. législ. étr.*, 1878, p. 221.

[2] V. Krantz, *op. cit.*, p. 48. Cf. sur les conventions financières de 1859 et 1868, les monographies de Demongeot et de Labry.

[3] Le nouveau réseau est postérieur à 1859, sauf quelques lignes construites depuis qui ont été arbitrairement placées dans l'ancien réseau. L'ancien réseau comprenait, pour les grandes compagnies, d'après les conventions de 1859, 7,774 kil. et le nouveau 8,578. D'après les dernières conventions, le premier avait alors une étendue de 11,392 et le second de 12,455 kil. Un réseau dit spécial est formé par une seule ligne, celle du Rhône au Mont-Cenis.

dans l'ancien réseau. Elle était limitée à 50 ans à partir de 1865; par conséquent, elle devait cesser en 1915[1]. L'intérêt garanti était de 4 p. 0/0, plus l'amortissement au même taux du capital de premier établissement du nouveau réseau, soit au total 4,65 p. 0/0. Nous allons voir bientôt par quel biais l'intérêt garanti se trouva porté de fait à un taux notablement supérieur, 5,75 p. 0/0.

La séparation établie entre les deux réseaux n'était pas absolue et elle ne pouvait l'être : 1° le réseau d'une compagnie appartient à la société, personne morale, et est indivisible comme elle; on ne peut donc séparer complètement les résultats de l'exploitation sur les deux branches du réseau; ainsi une compagnie n'aurait pu être déclarée en faillite à raison de l'un des deux réseaux seulement; 2° la plupart des lignes du nouveau réseau, soudées à celles de l'ancien, constituant en réalité des embranchements qui concourent à accroître, dans une certaine mesure, le trafic de l'ancien réseau, il était équitable de ne pas affecter exclusivement les revenus de celui-ci aux capitaux qui avaient servi à l'établir. De là une combinaison ingénieuse connue sous le nom de *déversoir*. Le produit de l'ancien réseau était divisé en deux parties : le revenu réservé et le revenu non réservé, lequel était soumis au déversoir. Le produit du *revenu réservé* avait été fixé à forfait. Il se composait de : 1° le dividende normal des actions déterminé d'après le revenu effectif dans les années antérieures à 1859; 2° l'intérêt et l'amortissement des obligations émises pour la construction de l'ancien réseau, soit au total 5,75 p. 0/0; 3° la différence entre le taux de la garantie de l'État et le taux supposé des emprunts futurs, amortissement compris, soit 1.10 p. 0/0. On avait supposé que, pour construire le nouveau réseau, les compagnies recourraient au crédit, mais qu'elles ne trouveraient pas de prêteurs au taux alors en effet assez faible de 4,65. Les charges des emprunts futurs furent donc estimées à forfait, soit à 5.75, chiffre assurément exagéré. Sauf en 1871, les compagnies purent trouver crédit à un taux notablement moindre[2]. Les compagnies conservaient la libre disposition du revenu réservé et ne devaient compte que de l'excédent.

[1] Pour la compagnie de l'Est, il y avait un point de départ spécial, 1864; il avait été fixé à 1885 pour les seules lignes créées au mois de décembre 1875.

[2] En 1869, les compagnies ont trouvé à emprunter à 4,34 p. 0/0. Elles trouvent crédit aujourd'hui à 3,25 p. 0/0 et même à un taux moindre.

Cet excédent déversé sur le nouveau réseau s'ajoutait au produit net. Tel était le déversoir: par le jeu de cette combinaison, les sacrifices de l'État pouvaient être amoindris; effectivement, l'excédent de revenu de l'ancien réseau s'ajoutant au produit net du nouveau, l'État ne devait la garantie que si le total était inférieur à 4.65. Toutefois, il ne faut pas s'y tromper, l'État restait garant d'une manière indirecte jusqu'à concurrence de 5,75, puisque le revenu réservé était grossi arbitrairement d'une prime de 1.10 p. 0/0 destinée à parer aux insuffisances possibles de la garantie d'intérêt. Peut-on imaginer une combinaison moins franche et plus onéreuse pour les finances publiques! Nous ne sommes pourtant pas encore au terme des complications ni des causes de profits indirects obtenus au détriment de l'État. Voyons, en effet, sur quelles bases les comptes entre l'État et les compagnies étaient établis. Le premier élément consistait dans la fixation du capital de premier établissement de l'ancien réseau, puisque le revenu réservé comprenait d'abord l'intérêt de ce capital. C'était déjà une opération délicate[1], mais qui devint presque insoluble à la suite des conventions additionnelles intervenues en 1863 et en 1868. Ces conventions remaniaient la répartition des lignes entre l'ancien et le nouveau réseau. Celles de 1868 et de 1875 autorisèrent les compagnies à joindre au compte du capital de premier établissement, des dépenses dites complémentaires, par exemple, pour agrandissement des gares, pose d'une seconde voie, augmentation du matériel roulant[2]. Avec ces adjonctions, dont le principe est d'ailleurs équitable, le revenu réservé restait flottant. Le délai de clôture des comptes pour l'ancien et le nouveau réseau, prorogé en 1875, n'était pas encore expiré lorsqu'intervinrent les conventions de 1883[3].

Quelle était la situation du compte d'établissement au moment des conventions? Pour l'ancien réseau ce compte n'était réglé

[1] Des majorations considérables du capital d'établissement ont eu lieu au détriment du Trésor dans la période de constitution des grandes compagnies, 1852 à 1857.

[2] Un maximum fut fixé seulement pour les travaux complémentaires des différents réseaux. V. Aucoc, *op. cit.*, p. 508 et suiv.

[3] Nous n'avons pu entrer dans le détail : parler des différences entre les compagnies, des modifications résultant des conventions de 1868 et 1875, des contestations si nombreuses sur la distinction à établir entre les dépenses d'entretien et les dépenses complémentaires !

qu'avec deux compagnies (Est et Ouest). Les conventions l'ont arrêté à forfait (793,5 millions pour le Nord ; 2,607,9 pour Paris-Lyon-Méditerranée ; 519,2 pour l'Orléans). Quant aux autres compagnies, les maxima de dépenses déterminés par les conventions antérieures avaient été atteints ou dépassés soit 365 millions pour l'Est ; 325 pour le Midi ; 425 pour l'Ouest ; au total pour l'ancien réseau environ 5 milliards.

Sur le nouveau réseau les rapports financiers avaient des bases plus incertaines et plus complexes. De simples approximations avaient servi à déterminer le capital d'établissement des lignes du nouveau réseau dont l'État garantissait l'intérêt à 5,75. C'était, y compris les travaux complémentaires autorisés 3,950 millions d'après les prévisions, depuis longtemps dépassées avant 1883. Les conventions de 1883 ont arrêté de la façon suivante les comptes d'établissement sur le nouveau réseau : 329,6 millions pour le Nord ; 17,2 pour l'Orléans ; 728,6 pour Paris-Lyon-Méditerranée [1]. Enfin pour vérifier le produit net auquel s'ajoute éventuellement la garantie de l'État, il avait fallu dresser les comptes d'exploitation du nouveau réseau.

Le système inauguré en 1859 entraînait donc des complications de comptabilité à peu près inextricables. Aussi ne doit-on pas s'étonner de ce que, malgré la surveillance des inspecteurs chargés du contrôle financier au nom de l'État, les commissions de vérification des comptes d'exploitation aient eu (notamment pour les années 1872 à 1874) à rectifier des erreurs considérables commises au préjudice du Trésor [2].

Le contrôle portait d'ailleurs sur des éléments non susceptibles de vérification : supposons deux lignes d'une même compagnie appartenant l'une à l'ancien, l'autre au nouveau réseau, se partageant le trafic dans des proportions qui dépendent de l'arbitraire de la compagnie. Supposons de plus que le trajet le plus direct soit par la ligne du nouveau réseau : au moyen d'un détournement sur l'ancien, la compagnie pouvait obtenir certains avantages auxquels elle n'eût pas eu droit d'après le trafic normal. Il suffit, pour comprendre l'influence de ce détournement de trafic, de remarquer que les compagnies avaient

[1] V. le texte des conventions dans le *Journal officiel* du 21 novembre 1883.

[2] La révision de ces commissions a produit une augmentation du déversoir qui s'éleva de 1864 à 1877 à près de 29 millions (Aucoc, *op. cit.*, p. 572).

intérêt à ce que le revenu net sur l'ancien réseau atteignît au moins le chiffre du revenu réservé. Or, il se peut que, sur le nouveau réseau, le produit net kilom. auquel cessait la garantie d'intérêt fût inférieur au revenu kilom. du capital réservé de l'ancien réseau; c'était, par exemple, pour l'Est 22,000 francs au lieu de 29,000 francs. Le trafic normal donnant par hypothèse 25,000 francs sur la ligne du nouveau réseau, et 21,000 seulement sur la ligne de l'ancien, la compagnie de l'Est n'avait qu'à détourner sur celui-ci une partie de ce trafic, soit jusqu'à concurrence de 6,000 francs, de façon à obliger l'État à parfaire une insuffisance (de 7,000 francs), insuffisance tout arbitraire sur le produit net du nouveau réseau. L'appoint de trafic que recevait l'ancien réseau n'élevant pas, dans notre hypothèse, le produit kilom. au delà du revenu réservé, le déversoir ne s'appliquait pas. C'est ce que Pouyer-Quertier signalait à la tribune législative en 1873 : « Les marchandises vont ou sur l'ancien ou sur le nouveau réseau sans aucune autre raison que l'intérêt de la compagnie... La marchandise a été transportée par la droite, ce réseau a gagné; mais elle aurait dû aller par la gauche, le nouveau réseau de gauche a perdu la recette, et alors il faut que le Trésor vienne à son secours. »

Peut-être cette critique était-elle cependant formulée avec une certaine exagération. En effet, si les lignes de l'ancien réseau qui ne fournissaient aucun excédent étaient encore nombreuses, en revanche, il n'y en avait que très-peu sur le nouveau réseau susceptibles de donner un produit net suffisant. Les excédents de l'ancien réseau étaient fournis à peu près exclusivement par 4,000 kilom. de lignes de très-grand trafic. Seulement, c'était là un état de transition, et l'on pouvait prévoir qu'une partie du nouveau réseau ne tarderait pas à devenir largement productive. Lors des conventions de 1863 et de 1868, on avait aussi essayé de déjouer les fraudes de détournement en plaçant les lignes qui pouvaient se faire concurrence dans le même réseau, mais le remaniement n'avait été que partiel. Une autre combinaison de la manœuvre peu loyale des tarifs de détournement met en évidence, mieux encore que la précédente, combien le système des garanties d'intérêt fut exploité contre l'État. On n'a pas oublié qu'à côté des grandes compagnies existent des lignes secondaires; or, c'est contre ces compagnies et

aux frais de l'État que les tarifs de détournement furent surtout pratiqués[1].

Quels ont été les résultats de la garantie d'intérêt sous l'empire des conventions antérieures à 1883? Grâce au déversoir, la garantie était restée purement nominale pour deux compagnies, le Nord et Paris-Lyon; elle avait été effective pour les quatre autres : de 1864 à 1883 les avances furent de près de 720 millions. On avait primitivement calculé que le total des garanties s'élèverait à 475 millions jusqu'en 1884, date à laquelle le produit net paraissait devoir mettre un terme à la garantie. Les sommes allouées aux compagnies ou réclamées par elles pour insuffisance des produits d'exploitation dépassèrent de beaucoup cette évaluation surtout à partir des conventions de 1875. Les avances eussent même été plus considérables sans une plus-value exceptionnelle des recettes de 1878 à 1882.

L'expérience du système de la garantie d'intérêt avant 1883 donna un double enseignement. D'abord il fut prouvé que la garantie d'intérêt expose l'État à des sacrifices qu'il est difficile de mesurer à l'avance; ensuite que l'État a de faibles chances de rentrer dans ses avances lorsque le remboursement est subordonné à des conditions aussi avantageuses aux compagnies qu'il l'était sous le système du produit net garanti et du déversoir. De fait, sur les 720 millions d'avances faites par l'État 46.5 millions seulement étaient remboursés à la fin de 1882[2]. On devait donc s'attendre à ce que la période de remboursement fut de très-longue durée[3].

[1] Voici un exemple : de Moulins à Angoulême, par la ligne d'Orléans, la distance est de 433 kilom.; elle n'est que de 357 par la voie des Charentes. La compagnie d'Orléans, grâce à la garantie d'intérêt, avait le moyen d'enlever le trafic à la ligne la plus directe, il lui suffisait de réduire ses tarifs de façon à rendre la concurrence impossible à la compagnie secondaire ; or elle pouvait le faire et même sans aucun risque transporter à perte, puisque, si le produit net était insuffisant, l'État payait la différence. Après que la compagnie des Charentes fut exploitée par l'État, la guerre de tarifs ne prit même pas fin : elle s'est encore continuée quelque temps contre l'État et à ses frais. Cons. sur ce point la très-curieuse déposition du directeur des chemins de l'État, M. Lesguiller, devant la sous-commission des chemins de fer (*Réf. des ch. de fer*, septembre 1879, p. 10).

[2] Seule la compagnie du Midi avait remboursé une part notable de sa dette 14,7 millions sur 52. V. le compte de la garantie d'intérêts, *Bull. du Min. des trav. publ.*, t. VII, p. 213.

[3] Théoriquement, les compagnies auraient pu acquérir leur libération en contractant un emprunt pour rembourser l'État. Si la progression des re-

1166. Conventions de 1883. — Que l'on mette en regard de l'État, de l'instabilité du personnel gouvernemental sous le régime parlementaire, des embarras, en temps de crise, d'une situation financière sur laquelle pèse le poids d'impôts très-lourds et d'une dette énorme, nos grandes compagnies de chemins de fer, puissantes par la continuité de leurs traditions, l'influence des hommes qui les dirigent, la masse des capitaux dont elles ont le maniement, et l'on ne sera pas trop surpris si la dernière phase d'expansion de nos réseaux, qui s'ouvre en 1879, a été marquée par des conventions d'où résultent pour les compagnies un accroissement de force, une consolidation des situations acquises et pour l'État les conditions les plus exorbitantes qu'il eût encore subies. Et pourtant les conventions de 1883 furent signées au lendemain d'une très-vive campagne dirigée contre les grandes compagnies et ces conventions ont eu pour auteurs ou pour soutiens plusieurs des hommes politiques qui tout d'abord avaient lutté contre elles[1]. Ce n'est pas le moment de dire pour quelles causes le mouvement d'opinion, qui depuis 1880 a conduit d'autres peuples au rachat des concessions, a chez nous si complètement avorté; c'est un point à examiner à l'occasion de la question du rachat et de l'exploitation par l'État (nos 1184 et suiv.). Il ne s'agit ici que d'analyser les clauses financières des conventions de 1883, d'expliquer comment elles ont transformé en l'aggravant le système de la garantie d'intérêt.

Avant 1883, la garantie n'était donnée qu'au nouveau réseau: on l'avait restreinte aux obligations. Dans une certaine mesure même, l'ancien réseau répondait des charges du nouveau, à cause de la combinaison du déversoir (n° 1165). Les conventions de 1883, sauf en ce qui concerne les compagnies du Nord et de Paris-Lyon, étendent l'application de la garantie à l'ensemble du réseau et en font profiter les actions comme les obligations. Si, à certains points de vue, il peut être avantageux pour l'État

cettes était constante, la plus-value annuelle donnerait de quoi suffire aux annuités de cet emprunt. Mais ce serait là un gage précaire : la diminution des recettes depuis 1884 l'a bien prouvé. D'ailleurs les compagnies n'auraient pas grand intérêt à changer ainsi de créancier si elles ne trouvaient dans la promesse d'un remboursement anticipé un moyen de séduction pour détourner l'État, s'il y songait, d'exercer son droit de rachat pendant un certain temps et pour l'amener à leur consentir de nouvelles concessions.

[1] Les conventions ont été conclues par M. Raynal, ministre des travaux publics sous le ministère J. Ferry.

que le revenu de la garantie soit calculé sur la totalité des réseaux, parce que les lignes de l'ancien réseau, plus productives en général, peuvent atténuer les insuffisances des lignes du nouveau et surtout parce que, grâce à la fusion des comptes des deux réseaux en un compte unique, les détournements de trafic ne sont désormais plus à craindre, par contre l'extension de la garantie aux actions est une concession exorbitante.

Par le fait, l'État est un associé qui assume les risques d'une exploitation qu'il ne conduit pas et qui n'est admis au partage des bénéfices que sous des conditions restrictives telles que pour plusieurs compagnies (comme on le verra n° 1168), le partage éventuel des bénéfices est un trompe l'œil, une contre-partie purement théorique des risques assumés. Les compagnies, selon l'heureuse expression de Hadley, jouent contre l'État au jeu : « face, je gagne; pile, vous perdez. » Le système nouveau n'est plus la garantie d'intérêt pure et simple; c'est aussi la garantie du dividende. D'ailleurs, les dividendes garantis excèdent non seulement le dividende implicitement réservé (mais non garanti) aux actionnaires sur l'ancien réseau en vertu des conventions antérieures, mais même les derniers dividendes distribués à la suite des années de prospérité exceptionnelle 1879 à 1882. Pour la compagnie du Midi, le dividende garanti est ainsi de 50 francs, au lieu de 40 francs dividende effectif de 1882! En ce qui concerne les compagnies du Nord et de Paris-Lyon, il n'y a pas à proprement parler de dividendes garantis, mais, comme avant 1883, un dividende réservé ; seulement ce dividende est relevé de 50 à 54 fr. 10 pour la première et de 47 à 55 pour la seconde. Sur l'ensemble des réseaux des six grandes compagnies, les dividendes garantis ou réservés atteignent 10,50, 12 et même 12,90 p. 0/0 du capital versé par les actionnaires!

La garantie d'intérêt est une avance, un prêt productif d'intérêt à 4 p. 0/0. Le compte d'intérêt forme comme une seconde dette à côté de celle du capital, mais, à la différence de la première, elle n'est pas productive d'intérêt, malgré l'éloignement possible du remboursement effectif qui peut ne se produire qu'à l'expiration des concessions, c'est-à-dire au milieu du XXe siècle! Pour que l'État ait droit au remboursement, il faut, en effet, supposer le concours des conditions suivantes : 1° qu'il y ait un produit net ; 2° que sur ce produit net ait été opéré le prélèvement

nécessaire au service des emprunts successifs, conclus ou à conclure; 3° que le dividende garanti ou réservé ait été lui-même prélevé; 4° qu'il reste un excédent. C'est cet excédent qui est sujet au remboursement.

Quelle a été, à la suite des conventions de 1883, la situation des compagnies par rapport à la garantie d'intérêt? Distinguons la liquidation du passé et les dettes nouvelles. Quatre compagnies étaient débitrices du compte de la garantie d'intérêt en 1883. L'État leur accorde la libération de leur dette capital et intérêts, dont le montant se trouve réglé moyennant l'engagement de construire des lignes nouvelles jusqu'à due concurrence. L'une des compagnies, l'Ouest, débitrice à elle seule de 240 millions, obtient même réduction de son compte débiteur à 160 millions, bénéficiant ainsi d'une remise gratuite de 80 millions. La renonciation de l'État au recouvrement ultérieur de ses créances à titre de garantie d'intérêt réalise, en faveur des compagnies pour l'établissement des lignes nouvelles, une véritable subvention. En s'engageant à construire ces lignes, les compagnies ne contractent pas une dette nouvelle : leur ancienne dette est simplement novée et l'exigibilité en est anticipée. Voilà pour le passé. Quant à l'avenir, l'État s'est engagé à parer aux insuffisances de l'exploitation pour des valeurs indéfinies[1] et, par contre, les compagnies, comme on va le voir, n'ont promis qu'un concours limité. La garantie d'intérêt n'est plus seulement destinée à combler les déficits au cas où les ressources propres des compagnies seraient insuffisantes. Elle fonctionne dès que la contribution limitée des compagnies est fournie, pour tout le surplus de la dépense. A un autre égard encore la dette de l'État est indéfinie : les dispositions limitant le capital de premier établissement dans les conventions antérieures ont disparu. Il n'est fait d'exception que pour celles qui fixent le maximum des dépenses garanties du nouveau réseau sur le Nord et le Paris-Lyon. La limitation est maintenue à l'égard des compa-

[1] Sur le Nord et le Paris-Lyon, une limite est fixée : la garantie sur le nouveau réseau ne peut dépasser l'intérêt des capitaux employés à la construction. Mais c'est là une limite théorique que les insuffisances n'atteindront jamais. Cela est si vrai que le compte d'exploitation de ces deux compagnies est dressé sans plus distinguer le nouveau et l'ancien réseau. Il y a un compte unique comme pour les autres compagnies.

gnies prospères. Quant aux compagnies les moins florissantes, elles jouiront d'un crédit illimité. Relativement aux dépenses complémentaires, additionnelles au compte du premier établissement, la règle est la même pour toutes les compagnies : les maxima anciens sont supprimés. La seule restriction est que la loi de finances fixe chaque année le montant des travaux complémentaires que le ministre des travaux publics peut autoriser[1].

Toutes les dépenses des compagnies sont comprises dans le compte d'exploitation pour le jeu de la garantie d'intérêt, même les allocations pour caisses de retraite, même les indemnités pour avaries ou accidents. Les compagnies ont donc le droit d'être généreuses envers leur personnel avec l'argent de l'État; c'est l'État qui, en réalité, paye les indemnités aux victimes de la négligence des compagnies : celles-ci sont pécuniairement désintéressées de prendre les mesures les plus propres à protéger la vie des voyageurs! Dira-t-on que si les compagnies abusent des facilités d'emprunt que leur donnent les comptes d'établissement et d'exploitation, elles grèvent l'avenir, puisque tout ce que l'État paye à titre de garantie n'est qu'une avance remboursable avec intérêts? Théoriquement cela est vrai; mais, en fait, s'il est des compagnies qui ne puissent vivre sans la garantie d'intérêts peu leur importera de laisser grossir une dette dont le règlement définitif sera reculé au temps encore si lointain de l'expiration des concessions! On verra, en examinant les résultats pratiques des conventions de 1883 (n° 1167), si tel n'est pas le cas de plusieurs de nos grandes compagnies.

Ainsi donc, les compagnies de chemins de fer empruntent au lieu et place de l'État pour l'exécution des lignes projetées, puis, pour combler les insuffisances de revenu, elles recourent à la garantie. Désormais plus de taux conventionnel, soit pour le calcul du revenu garanti, soit pour celui du revenu réservé. L'ancien taux conventionnel est remplacé par les charges effectives des emprunts. Tant pis si les compagnies ou certaines d'entre elles ne trouvaient crédit qu'à un taux beaucoup plus élevé que l'État! La baisse du taux de l'intérêt, si sensible depuis quelques années, a masqué jusqu'ici ce qu'a d'exorbitant une telle latitude

[1] Ceci ne s'applique pas aux dépenses du matériel roulant et de l'outillage. Cet élément d'accroissement du capital garanti échappe au contrôle parlementaire. V. Colson, *op. cit.*, p. 30.

quant aux conditions d'emprunt. L'on n'a donc ressenti que les avantages de l'abandon du taux conventionnel ancien 4,65 ou 5,75 p. 0/0, devenu tout à fait excessif.

Pour prix de toutes les facilités qu'elles obtiennent de puiser dans les finances de l'État, quel concours les compagnies ont-elles promis? Dans les conventions antérieures, les compagnies avaient pris d'une manière définitive et sans remboursement la charge entière de l'établissement des lignes. L'État donnait la garantie d'intérêt, mais en réalité ne payait pas le compte de premier établissement. En 1883, les compagnies ne se sont engagées qu'à faire une partie des dépenses d'établissement des lignes dont elles obtiennent la concession. Jusqu'en 1883, l'État donnait aux compagnies des subventions; en 1883, c'est en quelque sorte l'inverse : l'État est comme subventionné par les compagnies : leur contribution est fixée en principe à 25,000 francs par kilom., au total à 330 millions pour les six compagnies; c'est 1/9e environ de la dépense afférente aux 11,000 kilom. (dont 1,650 non dénommés) ajoutés à leurs concessions et non encore construits; c'est 1/7e de la dépense des lignes en cours de construction[1]. Pour les 8/9es quant aux unes, aux 6/7es quant aux autres, la dépense est à la charge de l'État! Nos finances ont été déchargées de l'avance du capital; nous n'avons pas eu à émettre des emprunts, mais le service des emprunts des compagnies est fait par l'État dans les conditions sus-indiquées; la charge effective de la construction est assumée par lui et non par les compagnies concessionnaires. Singulière industrie privée que celle dont le capital est fourni par l'État!

Une clause dite d'*exploitation partielle* complète la série des dispositions léonines des conventions de 1883. Parmi les lignes nouvelles, il était à prévoir que certaines ne donneraient pas, même après l'entier établissement, assez de recettes dans les premières années, pour couvrir les frais d'exploitation. Sous prétexte de ménager les charges actuelles du Trésor, on imagina d'insérer dans les conventions la clause dite d'exploitation par-

[1] Quant au matériel roulant, les compagnies s'engagent à le fournir jusqu'à concurrence de 277 millions; mais cette contribution n'est pas de même nature que celle qui est fournie par elles pour la construction. A l'expiration des concessions, les lignes font retour à l'État; l'État n'a droit alors au matériel roulant qu'en payant la valeur sur estimation.

tielle ou *provisoire*. Quand une ligne est soumise à ce régime, les frais d'exploitation sont joints au compte de premier établissement et, comme tels, couverts par l'emprunt[1]. On ajoute au prix des terrassements, des travaux d'art, des rails, etc..., toutes les dépenses courantes d'exploitation et ceci pendant un temps indéterminé. Au terme de ce régime, la garantie d'intérêt commencera seulement à fonctionner, à moins que la plus-value des recettes sur l'ensemble du réseau ne suffise aux charges artificiellement ajoutées aux dépenses de la construction[2]. Soit une ligne ouverte, en 1885, ayant coûté 5 millions. Les 5 millions d'obligations émises pour la construction imposent, à raison de 4 p. 0/0, une charge annuelle de 200,000 francs. Supposons qu'il se produise la première année une insuffisance d'exploitation de 300,000 francs, grâce au compte d'exploitation partielle, la compagnie émettra en 1886 des obligations non seulement pour le service de l'emprunt 200,000 francs, mais encore pour combler le déficit, soit au total 500,000 francs. Si dans l'annee 1886 les charges du second emprunt ne sont pas couvertes par les recettes, on aura recours pour couvrir les déficits et les charges de ce second emprunt à un troisième, et ainsi de suite dans les exercices suivants. Ni la compagnie, ni l'État ne payent rien : toute la dette est rejetée, principal et intérêts, du présent sur l'avenir. « Le déficit engendre l'emprunt, a dit excellemment M. C. Pelletan, et l'emprunt engendre le déficit. » Assurément ce système est très-commode : « le temps présent n'a pas à payer un centime ; tout porte sur la dette[3]. »

Les périls de ce système pour nos finances sont évidents. Le gouvernement a eu l'éveil et a obtenu de 1886 à 1892 de quatre compagnies la suppression (Est et Midi) ou la restriction (Ouest)

[1] En conséquence, on donne aussi à cette combinaison le nom d'exploitation au compte de premier établissement.

[2] Avant 1883 on avait déjà ouvert des comptes d'exploitation partielle mais seulement pour des lignes déterminées dont des tronçons étaient livrés à l'exploitation avant l'achèvement de la construction. L'idée n'était pas venue de réunir dans le compte d'exploitation partielle les lignes improductives du réseau, même après achèvement de la construction. Les conventions de 1883 ont permis de comprendre dans le compte d'exploitation partielle non seulement les lignes concédées en 1883, mais encore des lignes comprises dans les concessions de 1875.

[3] Discours de M. Pelletan à la Chambre des députés, 20 janvier 1891 (*J. off.*. *Débats*, p. 112).

du compte d'exploitation partielle, ou enfin l'abandon de la faculté d'ouvrir ce compte (Nord). Malheureusement cette insidieuse combinaison a jusqu'ici subsisté sur celles des compagnies qui ont eu en 1883 dans les concessions soumises à ce régime, les parts les plus considérables (3.536 kilom. dont 1.900 concédés avant 1883 quant à Paris-Lyon ; 2,070 kilom. pour l'Orléans). On a dû seulement s'efforcer d'en limiter les effets dans l'avenir[1].

Pendant combien de temps les conventions de 1883 ont-elles autorisé les grandes compagnies à faire appel à la garantie d'intérêt? Les conventions de 1859 avaient fixé une durée de 50 ans. Le jeu de la garantie d'intérêt devait prendre fin suivant les compagnies en 1913 ou 1914. Dans deux des conventions de 1883 (celles avec l'Ouest et avec l'Est) le terme de fonctionnement a été prorogé de 21 ans, soit à la fin de 1934 et 1935. Les autres conventions sont muettes. Les compagnies intéressées prétendront-elles que la limite de durée admise en 1859 a été supprimée? Ce serait une prétention peu soutenable, mais d'autres prétentions au moins aussi exorbitantes (notamment pour le compte d'exploitation partielle) se sont parfois produites. On s'explique difficilement qu'un point de cette importance n'ait été ni prévu, ni réglé.

Si favorables aux compagnies par les stipulations financières qui viennent d'être analysées, les conventions de 1883 consolident leur situation de trois manières : 1° par l'adjonction

[1] En 1892 a été signée et approuvée par la Chambre des députés une convention avec la compagnie d'Orléans, qui, sans faire cesser le compte d'exploitation partielle, en diminuera les charges et la durée dans une large mesure : pour chaque ligne, la durée de la capitalisation des intérêts est limitée aux cinq premières années d'exploitation (V. Rapport Félix Faure, Chambre, session 1892, *annexes*, *J. off.*, p. 1803. Cf. session 1891, *annexes*, *J. off.*, p. 2124 et suiv.). V. au sujet des difficultés pendantes entre l'État et le Paris-Lyon, sur l'interprétation de la clause d'exploitation partielle, la discussion à la Chambre des députés 20 janvier, 22, 23 octobre 1891. Au moment de mettre sous presse nous apprenons que la Chambre est saisie d'une convention avec le Paris-Lyon-Méditerranée arrêtant en 1891 le compte d'exploitation partielle pour les lignes concédées avant 1875 ou ouvertes en 1881-1882 (453 kilom.); l'arrêtant en 1892 pour les lignes ouvertes en 1883 (202 kilom.); en 1893 pour celles ouvertes en 1884 (319 kilom.); en 1894 pour les lignes ouvertes de 1885 à 1889 inclusivement (619 kilom.), enfin à partir de 1895 toutes les autres lignes seront rattachées au compte unique cinq ans après leur mise en exploitation.

des 11,000 kilom. de lignes nouvelles; 2° par la fusion avec leur réseau de lignes appartenant à des compagnies secondaires (soit 734 kilom. pour le Nord et 525 pour le Paris-Lyon, provenant des compagnies des Dombes et du Sud-Est); l'étendue du réseau des grandes compagnies a été ainsi portée à 35,334 kilom.; 3° par la modification dans un sens avantageux aux compagnies des conditions relatives au rachat (n°s 1184 et 1186).

En deux points cependant les conventions de 1883 ont donné satisfaction aux intérêts de l'État. Les adversaires des grandes compagnies s'appuyaient sur deux griefs : 1° la concurrence que les compagnies concessionnaires faisaient aux lignes du réseau de l'État avec l'argent des contribuables; 2° les résistances opposées par les compagnies à la réforme des tarifs. Grâce à diverses dispositions, le réseau de l'État a été défendu contre les détournements de trafic commis à son préjudice par l'Ouest et l'Orléans. Il obtint en même temps un débouché sur Paris. Quant aux tarifs, les compagnies s'engagèrent à réduire les taxes de la grande vitesse lorsque l'État renoncerait à la surtaxe établie en 1871. C'est cette clause des conventions de 1883 qui, à partir d'avril 1892, a reçu son application (n° 1181).

1167. Effets des conventions de 1883. Charges futures de la garantie. — Depuis 1883, les garanties d'intérêt auxquelles on peut joindre les avances qui en ont été distraites grâce au grossier subterfuge du compte d'exploitation partielle, imposent des sacrifices annuels plus considérables qu'à aucune époque antérieure : de 1872 à 1877 la moyenne des garanties avait été de 40 millions par an; de 1880 à 1882 (sauf pour l'Ouest) elles avaient cessé. En 1884, les déficits ont absorbé 72.2 millions (au lieu de 6.3 en 1883); en 1885, 98 millions; en 1886, 104; en 1887, 87; en 1888, 86; en 1889, 62 millions; en 1890, 81,2; en 1891, 79.1 millions[1]. En définitive, dans le cours de huit années seulement, la charge des garanties d'intérêt et du compte d'exploitation partielle aura été en moyenne de 83,5 millions, de près de 668 millions au total. A cette charge, le réseau algérien et tunisien garanti a ajouté en vingt ans, de 1872 à 1891, plus de 210 millions[2]. Nos finances supportent donc pour l'extension des

[1] V. Rapport Félix Faure, Chambre, session 1892, *annexes*, *J. off.*, p. 1802 et suiv.

[2] Cons. sur les scandaleux abus de la garantie d'intérêt en Algérie, en

voies ferrées un fardeau énorme. La progression des sommes avancées à titre de garantie doit être attribuée à deux causes : 1° aux dangereuses facilités résultant des conventions de 1883; quel que soit l'état de nos finances, les compagnies continuent d'emprunter; 2° à la baisse du trafic dans les années de crise qui les ont suivies.

L'une des compagnies a résisté aux effets de la diminution de trafic, c'est la compagnie du Nord. Pas plus après qu'avant 1883, elle n'a fait appel à la garantie. Pour elle, une seule question se posera (n° 1168) celle de l'éventualité du partage des bénéfices. Au contraire, la compagnie de Paris-Lyon a, pour la première fois depuis 1883, bénéficié des avances de l'État. De 1884 à 1891 elle a demandé 24 millions à la garantie d'intérêt (y compris la ligne du Mont-Cenis 45,8 millions [1]). Sans l'expédient dangereux de l'exploitation partielle qui a dissimulé plus de 123,5 millions de déficit, le Paris-Lyon eût recouru à la garantie pour près de 170 millions [2]. Une progression de 20 p. 0/0 sur le produit net (194 millions, 1891) serait nécessaire pour arriver aux conditions du remboursement à l'État. C'est une éventualité probable, quoique peut-être encore assez éloignée.

Les quatre autres compagnies (Ouest, Est, Midi et même Orléans) semblent ne plus pouvoir se passer de la garantie pour distribuer des dividendes. D'après les calculs de M. Colson [3], si l'on compte d'après les recettes de 1887, puis d'après une plus-value moyenne de 1 1/2 p. 0/0, le temps nécessaire pour éteindre la dette ne serait pas de beaucoup inférieur à celui qui reste à courir jusqu'à l'expiration des concessions. La marche ascensionnelle si rapide des garanties donne lieu de craindre que pour ces compagnies la seule question soit celle de savoir, si à la fin de la concession, la valeur du matériel suffira au remboursement des avances de l'État [4].

Tunisie et au Sénégal, les discussions à la Chambre des députés dans les séances des 3, 4 décembre 1891 et du 19 mai 1892.

[1] Cette compagnie a un compte spécial pour la ligne du Mont-Cenis. Depuis 1863, elle a eu recours à la garantie d'intérêt relativement à ce compte particulier, à raison de 1,1 million par an en moyenne; minimum (1865), maximum 3 millions (1881). A la fin de 1891, le compte de cette ligne était grevé de 64 millions.

[2] V. Rapport Félix Faure, p. 1804. Cf. Colson, *op. cit.*, p. 40.

[3] Colson, *op. cit.*, p. 61 à 65. Cf. Rapport Félix Faure.

[4] Ce doute est autorisé par les précédents. Avant les conventions de 1883,

Les compagnies vouées en quelque sorte fatalement à la garantie d'intérêt distribuent des dividendes et des intérêts au moyen des fonds d'État, sans aucune chance de se libérer : « aussi ne sont-elles aiguillonnées par aucun des stimulants ordinaires à l'industrie privée et n'ont-elles aucun intérêt direct à gérer avec économie les réseaux qui leur sont confiés[1]. » Les faits justifient cette appréciation : sur l'Ouest le coefficient d'exploitation, c'est-à-dire le rapport des dépenses aux recettes se maintient depuis longtemps entre 56 et 62 p. 0/0; c'est le coût d'exploitation le plus élevé. Sur le Midi, le coefficient d'exploitation qui oscillait entre 46 et 49 p. 0/0 avant 1883 lorsque la compagnie avait intérêt à l'économie, s'est élevé depuis à près de 59 p. 0/0. Sur l'Est, on cite plusieurs lignes exploitées par la compagnie avec profit avant 1883 (pour le compte des petites compagnies auxquelles ces lignes appartenaient) et qui aujourd'hui qu'elles ont été versées dans le réseau garanti sont exploitées à perte[2]. Au contraire le Nord, soucieux de porter ses dividendes au-dessus du minimum réservé, parvenait à réaliser en cinq ans (1883-1888) une remarquable réduction de dépenses de 7.5 p. 0/0 des produits nets : le coefficient d'exploitation tombait en effet de 54 à 46, 2 p. 0/0. Sous l'influence de la même cause, malgré la réduction du trafic, le coefficient d'exploitation de Paris-Lyon descendait de 49,8 à 44,6 p. 0/0. Mais ce qui achève de mettre en évidence l'influence de la garantie sur la gestion, le coefficient d'exploitation sur la ligne de Mont-Cenis se maintenait à 65.69 p. 0/0, alors que sur une ligne de montagne tout à fait comparable, le Saint-Gothard, il ne s'élevait pendant la même période qu'à un taux variable entre 45 et 52 p. 0/0. C'est que sur cette ligne grevée d'une lourde dette, le Paris-Lyon n'est pas stimulé à l'économie par la perspective de la réalité des dividendes; le dividende ne repose que sur la garantie d'intérêts.

1168. Partage des bénéfices. — Comme contre-partie de la garantie d'intérêts, le droit éventuel à une part de bénéfices a

les dettes de l'Ouest, de l'Est, de l'Orléans excédaient notablement la valeur du gage, bien que cette valeur fût majorée dans les estimations des compagnies.

[1] V. Pelletan, *op. cit.*, *J. off.*, *loc. cit.*, p. 164.

[2] Pelletan, *op. cit.*, *J. off.*, *loc. cit.*, p. 163.

été inscrit dans quelques conventions avec les compagnies, dès avant 1852, puis ensuite dans les conventions de 1857 et 1859. D'après ces dernières conventions, les compagnies devaient partager par moitié avec l'État, après remboursement intégral des avances de la garantie d'intérêt, la portion du produit net qui excéderait 8 p. 0/0 du capital d'établissement sur l'ancien réseau et 6 p. 0/0 sur le nouveau. Aucun partage ne devait d'ailleurs avoir lieu avant 1872. En outre, les compagnies pouvaient être autorisées à ajouter au compte de premier établissement leurs dépenses pour travaux complémentaires et, par là, les conditions du partage pouvaient ne se réaliser que plus difficilement ou plus tard. De fait, ces conditions de partage des bénéfices ne se sont produites avant 1883 pour aucune ligne. De 1879 à 1882, le Nord eut atteint le revenu au delà duquel s'ouvrait pour l'État le droit aux bénéfices si, pour éviter l'ingérence de l'État qui en eût été la conséquence, le coefficient d'exploitation n'eût été brusquement relevé de 3,8 p. 0/0 (de 45 à 48,6). Par cet exemple, on peut voir que l'association d'intérêts entre les compagnies et l'État, si contraire à l'économie de l'exploitation pour celles d'entre elles qui sont résignées à vivre de la garantie, peut avoir aussi un fâcheux effet, en certaines circonstances, sur la gestion des compagnies en voie de prospérité. Celles-ci cessent d'avoir le souci d'exploiter au moindre coût possible lorsqu'elles craignent que l'exercice du droit au partage ne donne à l'État un contrôle qui gênerait leur indépendance, lorsque d'ailleurs sur les plus-values supplémentaires qu'elles seraient en situation de réaliser, elles ne retiendraient qu'une part, le surplus devant aller à l'État.

Les conventions de 1883 ont modifié sous plusieurs rapports les conditions du partage éventuel des bénéfices : 1° le dividende ménagé aux actionnaires n'est plus variable selon les réseaux (ancien ou nouveau); 2° il ne dépend plus du montant effectif des dépenses du compte d'établissement et d'exploitation; 3° il cesse d'être aléatoire. Lorsque toutes les charges effectives des emprunts, tous les travaux complémentaires autorisés seront remboursés, si le revenu net total dépasse une certaine somme de millions déterminée par les conventions pour chaque compagnie (cette somme correspond à un dividende qui est par action de 88 fr. 50 pour le Nord, 50 fr. 50 pour l'Est, 50 fr.

pour l'Ouest, 72 fr. pour l'Orléans, 75 fr. pour Paris-Lyon, enfin 60 fr. pour le Midi), l'excédent sera partagé entre l'État et les compagnies. La part de l'État est portée de moitié aux deux tiers.

Y a-t-il quelque probabilité que l'État soit jamais appelé à profiter de ces stipulations? Non certes pour les compagnies qui ne parviendront pas à acquitter leur dette. La question ne se pose en réalité que pour les compagnies du Nord et de Paris-Lyon. En se fondant sur les résultats de l'année 1887, M. Colson estime qu'il faudrait une plus-value de 22 p. 0/0 du produit net de la compagnie du Nord pour donner lieu au partage. M. Colson termine en disant que l'ère du partage ne s'ouvrira pas prochainement quoiqu'elle reste « dans les éventualités dont la réalisation est très-probable. » L'augmentation du produit net nécessaire pour arriver au partage en ce qui concerne la compagnie Paris-Lyon, serait, d'après le même auteur, de 28 p. 0/0[1].

La plus-value des recettes dans les années suivantes pour la compagnie du Nord[2] et pour celle de Paris-Lyon[3] tendrait à faire croire à une réalisation du partage moins éloignée que ne l'estimait M. Colson[4], mais les prévisions que l'on pouvait faire seront peut-être modifiées par la réforme des tarifs de la grande vitesse, si l'effet des réductions de 1892 devait être d'enlever aux compagnies plus de 50 millions de recettes. Selon les calculs officiels, il en résulterait pour certaines d'entre elles une aggravation du compte de la garantie d'intérêt, et pour d'autres l'éloignement de l'époque où l'État aurait pu être admis au partage des bénéfices[5].

1169. Le système des concessions a été considéré uniquement, dans l'étude qui précède, au point de vue de l'établissement des voies ferrées et des avantages ou des inconvénients qu'il pré-

[1] Colson, *op. cit.*, p. 37.

[2] De 91,1 millions de fr., 1887, le revenu net de la compagnie du Nord s'est progressivement élevé à 94,7, 1888; 97,6, 1889; 100 millions 1890, mais il est redescendu en 1891 à 95 millions.

[3] De 173,7 millions, 1887, le revenu net du Paris-Lyon-Méditerranée s'est élevé à 177,2, 1888; 192,3, 1889; 188, 1890; 194 en 1891.

[4] Le rapport Félix Faure indique un relèvement de 19 p. 0/0 pour le Nord et de 21 p. 0/0 pour le Paris-Lyon-Méditerranée.

[5] V. au sujet de ces prévisions ce qui est dit sur les effets de la réforme des tarifs (nos 1180, 1181).

sente pour le crédit public. Il est une autre question financière qui a été traitée d'une manière générale à propos de la spéculation, celle de la constitution des sociétés concessionnaires et de l'émission des titres (nos 649 et suiv.). Disons seulement que la fièvre de la spéculation s'est spécialement manifestée sous la forme de concession et de construction de lignes de chemins de fer. Dans les pays où cette spéculation est restée libre, elle y a produit une altération de la constitution financière des compagnies en sorte que le capital actions est loin d'en être l'élément prépondérant. Aux États-Unis on a créé des compagnies avec un très-faible capital réalisé pour avoir le droit d'émettre des obligations (*bonds*). C'est la pratique connue sous le nom de *stock watering*. Souvent aussi, pour augmenter les dividendes, les compagnies ont porté au compte des constructions nouvelles les dépenses d'entretien et émis des emprunts pour payer les dividendes ainsi obtenus [1]. Aussi les sinistres financiers ont-ils été considérables [2]. Bien que la législation de plusieurs États (Massachussetts, Ohio) ait cherché à restreindre le droit d'émettre des obligations, les compagnies américaines ont un capital formé pour une très-forte part d'obligations [3]. En Angleterre, les mêmes abus se sont produits mais de meilleure heure; le Parlement s'y est opposé, d'abord dans les actes de concession, en exigeant certaines garanties pour la composition du capital, puis au moyen de plusieurs lois de 1844, 1866, 1874 [4]. Renvoyons quiconque voudrait se faire idée des fraudes et des abus qui se sont produits en Angleterre malgré la réglementation légale à la vive peinture qu'en a donnée Spencer; on ne saurait cependant accuser l'éminent publiciste de malveillance

[1] Hadley, *op. cit.*, p. 65, 66, 78, 132.

[2] Sous un pareil régime les faillites de chemins de fer ont été nombreuses : de 1877 à 1886 on en a compté 343 portant sur un capital de plus de 9 1/2 milliards. En 1888 le réseau des compagnies sous séquestre représentait 16,000 kilom. En 1889, 47 compagnies possédant 10,775 kilom. ont été mises en faillite. V. Gomel, *Écon. franç.*, 9 mai 1891.

[3] A la fin de 1888, le montant des dividendes était de 80 millions de dollars, les intérêts à payer de 207 millions.

[4] A la fin de 1890, le capital versé était 22,5 milliards dont moins du quart formé par des obligations. Les dividendes s'élevaient à près de 700 millions de francs contre 220 millions seulement d'intérêts pour les obligations.

à l'égard de l'industrie privée[1]. La faiblesse relative du capital actions a favorisé les concentrations ou fusions de lignes entre les mains de puissants capitalistes : elles se sont produites surtout en Amérique. En 1891, le réseau de chemins de fer apartenant à Van der Bilt comprenait 30,750 milles[2].

En France le régime des compagnies concessionnaires a-t-il réussi à établir entre les éléments dont se compose le capital de ces sociétés une proportion normale? On va voir que leur constitution financière a été singulièrement altérée, comme à l'étranger, mais pour des causes toutes différentes, par l'abus des émissions d'obligations. Sous le second Empire, ces émissions ont atteint en moyenne 300 millions par an. Aussi, dès 1869, le capital actions (1,566 millions) ne représentait-il déjà plus que environ un cinquième de l'avoir des compagnies. Aujourd'hui encore les actions, au nombre de 3,279,000, forment un capital réalisé de 1 milliard et demi, tandis que les compagnies ont émis 31,419,000[3] titres d'obligations, remboursables, pour la plupart, à 500 fr. (855,000 seulement sont remboursables à des taux divers, fin 1888) représentant un capital réalisé de plus de 10 milliards (10,183 millions).

C'est presque exclusivement avec les obligations que le capital des nouveaux réseaux a été formé. Il y a de ce fait des raisons multiples, mais l'une d'elles est spéciale aux conventions. Les compagnies, en 1859, ayant fait ajouter au revenu réservé une prime de 1,10 p. 0/0 pour l'insuffisance de la garantie promise (4,65), avaient intérêt à demander à l'emprunt l'extension de leur capital au lieu de créer de nouvelles actions. La prédominance excessive du capital obligations sur le capital actions est donc un effet indirect du régime financier admis pour le concours de l'État. L'exécution des conventions de 1883 a déterminé de nouvelles émissions d'obligations.

Quoi qu'il en soit, la constitution financière de nos compagnies est aussi anomale que possible : elles sont placées par l'étendue de leurs engagements en état de déconfiture continue, et la direction en appartient au capital actions, c'est-à-dire à la frac-

[1] V. dans H. Spencer, *Essais de politique*, IX, toute la longue étude sous ce titre : *Mœurs et procédés des administrations de chemins de fer*.
[2] Cf. Jannet, *Le capital*, p. 303 et suiv.
[3] Dont 30,590,000 pour les 6 grandes compagnies.

tion la plus faible de l'actif social[1]. La garantie d'intérêt atténue les inconvénients de cette organisation si singulière, mais on est en droit d'affirmer que, sans la confiance qu'inspire l'engagement de l'État et son contrôle, l'existence des compagnies serait des plus précaires. On voit par là combien il est inexact de considérer nos grandes compagnies, au point de vue de la constitution financière elle-même, comme des associations purement industrielles. A plus forte raison en diffèrent-elles sous d'autres rapports notamment par les avantages que les conventions financières ont assuré aux capitaux apportés aux compagnies, en dernier lieu par la garantie d'un dividende. Par rapport au capital versé ce dividende est, on l'a vu, 10,5 p. 0/0 pour les actions[2]. En Angleterre où le trafic est bien plus considérable, le capital actions est rémunéré en moyenne au taux 4,20 p. 0/0 seulement.

§ II.

De l'exploitation des chemins de fer. Monopole. — Tarifs des compagnies. — Rachat. Exploitation par l'État ou par des compagnies fermières. Constitution définitive du réseau d'intérêt général.

1170. **Question du monopole.** — Attribuée aux compagnies concessionnaires, l'exploitation des chemins de fer est-elle soumise aux règles ordinaires des industries privées ? Assurément non, à beaucoup près : si les compagnies cherchent à réaliser des bénéfices aussi considérables que possible ; si elles ont, comme les sociétés industrielles, le lucre pour objectif, par contre, elles

[1] Il y a même là des facilités dangereuses données aux spéculateurs qui voudraient se rendre maîtres d'une compagnie de chemins de fer par l'achat en masse d'une partie du capital actions. Cf. Krantz, *op. cit.*, p. 53.

[2] Aux cours où se négocient les actions dont la valeur nominale est de 500 fr. on peut mesurer le boni dû aux privilèges des grandes compagnies. En 1891 les actions ont atteint les cours suivants à Paris : Nord 1,898, Est 945, Ouest 1,095, Orléans 1,587, Paris-Lyon-Méditerranée 1,555, Midi 1,345. Lorsqu'on sait la situation financière de plusieurs de ces compagnies il est évident que la valeur de leurs titres fléchirait dans une proportion incalculable si le dividende n'était garanti !

sont affranchies de la loi de la concurrence qui sert de frein aux exigences de ces sociétés. Ce frein est pourtant, dans une certaine mesure, remplacé par l'intervention de l'autorité administrative. En d'autres termes, les compagnies de chemins de fer ont un monopole et elles exercent une industrie réglementée. D'où vient donc ce monopole? Ce n'est pas, en France du moins, un privilège de droit, mais un simple monopole de fait.

La concurrence n'a pas lieu, en principe, pour deux raisons dont chacune est décisive : 1° parce que la concurrence nuirait plus ici à l'intérêt général qu'elle ne lui serait utile; 2° parce qu'elle ne pourrait être effective. Que pourrait-on d'abord entendre par concurrence en matière de lignes ferrées? Serait-il possible d'appliquer à ces lignes la même règle qu'aux routes ordinaires, c'est-à-dire la libre circulation? Serait-il admissible que la voie fût livrée à tous à condition de payer un péage à la compagnie qui a fait la construction? Ce système a été proposé : des entreprises de transport, ayant chacune un matériel distinct, seraient en concurrence. On voit, rien qu'à l'énoncé, combien ce système est chimérique et contraire aux conditions d'ordre et de sécurité de toute bonne exploitation [1]. Il n'y aurait place à la concurrence que si plusieurs lignes parallèles, reliant les mêmes points, étaient établies, mais, supposât-on que cette concurrence fût effective, elle nuirait à l'intérêt public. En effet, la société est intéressée au bon marché des transports et il est évident que, pour avoir plusieurs lignes concurrentes, il faudrait débourser plusieurs fois le capital d'établissement sans que, presque jamais, le trafic pût croître dans la même proportion. Les compagnies concurrentes devant se diviser le trafic normal, seraient obligées de tenir leurs tarifs à un niveau plus élevé que si l'une d'elles était en possession exclusive du trafic total. Par conséquent, à moins que les exigences de la circulation n'eussent rendu inévitable le dédoublement opéré, l'effet produit serait nécessairement la cherté des transports, car c'est toujours

[1] Tout ce que l'on peut faire, c'est d'admettre, à certaines conditions, la circulation sur leurs réseaux respectifs du matériel des compagnies, afin d'éviter les transbordements de marchandises, mais l'unité de l'exploitation ne peut être scindée; par exemple, des services parallèles de trains de voyageurs ou de marchandises ne peuvent être organisés sur la même ligne par des entreprises de transport distinctes (Cf. art. 42 du cahier des charges des compagnies françaises). Cf. Colson, *Tarifs et transports*, p. 289.

le public qui paie les frais de l'outillage dont il se sert. L'établissement de lignes surabondantes en Angleterre est l'une des causes de l'élévation relative des tarifs[1] et, malgré l'importance du trafic et des recettes, la situation financière des compagnies s'en est ressentie. Au point de vue de la fortune publique, il n'y a pas à revenir sur l'idée si simple qu'il vaut mieux combler les lacunes du réseau que de créer de nouvelles lignes dans le but unique de faire concurrence aux chemins existants.

1171. L'expérience prouve d'ailleurs que, relativement à l'exploitation des voies ferrées, la concurrence ne reste pas longtemps effective. De 1849 à 1858, un certain nombre de compagnies anglaises se sont fait une guerre de tarifs ; de Londres à Manchester, le prix des places tomba de 44 fr. à 6,25, mais il n'en fut ainsi que pour les points communs des lignes parallèles, ordinairement les points extrêmes ; au contraire, les compagnies surtaxaient les points intermédiaires relativement auxquels la concurrence n'existait pas, afin de se dédommager en partie des réductions que la concurrence leur arrachait[2]. Les compagnies se lassèrent bientôt d'une lutte dont elles faisaient les principaux frais et, en 1858, elles se coalisèrent afin de percevoir des tarifs uniformes. Dès lors, la concurrence cessa et le public eut à supporter des prix de monopole[3].

Même chose s'est passée aux États-Unis ; « la concurrence à outrance créée par la multiplicité des lignes, dit Malézieux, aboutit le plus souvent à des arrangements conclus aux dépens du public. » Ce furent d'abord les fusions de lignes (les *trunklines*) qui, à partir de 1853, firent la fortune des Van der Bilt, des Scott, sans parler des syndicats (*pools, trusts*). A ces

[1] V. de Franqueville, *op. cit.*, t. II, p. 70. Voy. surtout Herbert Spencer, *Essais de politique*, p. 426 et 427. L'aveu est précieux à recueillir de la part d'un individualiste qui soutient ailleurs que l'industrie privée produit toutes les œuvres utiles et rien que les œuvres utiles ! (V. ci-dessus, n° 93). Spencer reconnaît même (p. 427 et suiv.) que la sécurité des transports a eu à souffrir de la concurrence : certaines compagnies continuant à mettre en circulation un matériel roulant hors d'usage !

[2] Ce n'était pas le seul effet de la concurrence nuisible au public : entre compagnies rivales, le défaut de concordance des trains devenait un système ; la remise des colis était ajournée lorsqu'ils n'étaient pas venus par la bonne ligne, etc..... (V. Malézieux, *Rapport sur les travaux publics*, p. 98).

[3] V. Colson, *op. cit.*, p. 298, 299.

syndicats qui n'empêchaient pas la concurrence et sous le régime desquels pendant 10 ans (1868 à 1878) entre Chicago et New-York, les compagnies rivales se firent une guerre de tarifs impitoyable[1], succéda une entente plus complète encore imaginée par Finck et plus tard mise à profit par Van der Bilt et Jay Gould. Toutes les compagnies aboutissant du Nord-Ouest ou de l'Ouest à l'Atlantique se fusionnèrent et leurs tarifs furent réglés par un conseil d'administration commun (*Joint executive committee*). Une nouvelle guerre de tarifs commencée en 1884 fut de peu de durée. Le congrès se détermina à voter l'institution d'une commission du trafic entre États (*Interstate commerce commission*), investie de pouvoirs étendus sur les compagnies de transport. Les syndicats de tarifs (*pools*) (loi du 4 février 1887) furent prohibés. Mais la loi a été impuissante et il semble que jamais les coalitions n'ont montré plus d'audace : en 1890 une conférence représentant 16 compagnies et 140,000 milles a adopté des tarifs communs; la loi de 1887 est éludée ou violée.

La concurrence n'existe pas entre ceux qui peuvent facilement s'entendre. Cet axiome est de Stephenson, et, relativement aux compagnies de chemins de fer, rien n'est plus vrai. On peut ajouter que la concurrence ne se maintient pas entre ceux qui doivent nécessairement rester rivaux. Il y a des entreprises de transport qui parfois se font, plutôt que de se coaliser, une lutte sérieuse; cela arrive pour des compagnies de steamers ou de messageries, bien que le nombre des concurrents soit également limité. Chacune applique un tarif réduit dans l'espérance de ruiner les entreprises concurrentes et l'une des parties finit par céder; mais, entre compagnies de chemins de fer, quelque longue que soit la lutte, les compagnies savent bien que les lignes existeront toujours; aussi, puisqu'elles ne peuvent triompher les unes des autres, elles se syndiquent, soit pour maintenir les tarifs, soit afin d'exploiter le monopole en commun en partageant ou bien le trafic, ou bien les bénéfices[2]. Il y a eu en France quelques tentatives pour créer des lignes de concur-

[1] V. Hadley, *op. cit.*, p. 107 et suiv. Cf. Lavoinne et Pontzen, *Les chemins de fer en Amérique;* Seligmann, *Railway tariffs,* 1891. Pour les blés de l'Ouest pendant cette guerre de tarifs la tonne kilométrique était réduite à 1 centime.

[2] Cf. Hadley, *op. cit.*, p. 91 et suiv.

rence. La principale eut lieu de 1868 à 1875; elle se rattache à l'histoire des chemins de fer d'intérêt local (ci-dessous, nos 1201, 1202). Une autre tentative fort ambitieuse, tendant à doubler les grandes artères sur tout le territoire comme moyen de lutte contre les grandes compagnies, resta à l'état de projet (1882-1883). Toutefois, bien que le réseau n'ait pas été créé en vue de la concurrence sur les confins des réseaux distincts, il existe des lignes entre lesquelles peut se diviser le trafic ayant une commune destination ou une commune provenance. A la suite de tarifs de concurrence les compagnies se sont entendues pour le partage de trafic[1]. Il n'existe donc plus de concurrences effectives entre les chemins de fer en France; jamais, d'ailleurs, la concurrence ne s'y est produite avec le même acharnement que dans d'autres pays.

Le monopole des chemins de fer est inévitable; attendre de la concurrence la réforme des chemins de fer, c'est vraiment se payer de mots. Un monopole, auquel le pays est livré sans défense, est même sorti en Angleterre du faux régime de la liberté d'industrie qui y a été appliqué aux voies ferrées. La liberté n'est bonne qu'avec la concurrence comme frein; lorsqu'elle ne peut exister, il faut au monopole le contre-poids de la réglementation.

Les compagnies de chemins de fer exploitent des dépendances du domaine public qui leur sont engagées en vue d'un service général. Leur monopole de fait est, en conséquence, soumis à deux séries de limitations, les unes relatives à la voie exploitée, les autres aux tarifs perçus; en d'autres termes, l'action des pouvoirs publics s'exerce sur l'exploitation technique et sur l'exploitation commerciale.

La première intervention ne saurait être discutée : le bon état de la voie est une condition de sécurité; il en est de même du mouvement et de la composition des trains. En Angleterre même, une loi récente (30 août 1889) a armé le *board of trade* de

[1] Les règles de partage de trafic sont les suivantes : si entre le lieu de provenance et le lieu de destination l'un des itinéraires n'emprunte qu'un seul réseau tandis que l'autre en emprunte deux ou plusieurs, le transport appartient à la compagnie qui peut l'effectuer en entier. Si chacun des deux itinéraires n'emprunte qu'un réseau ou si, à l'inverse, chacun des deux est mixte, le trafic appartient à la voie la plus courte. V. Colson, *op. cit.*, p. 293.

pleins pouvoirs pour exiger des compagnies l'exécution de toutes les mesures techniques propres à assurer la sécurité du service. L'intervention relative aux tarifs est non moins essentielle. La fixation d'un maximum se justifie, d'abord par l'absence de concurrence effective[1], puis par l'importance du prix des transports rapides au point de vue de la production. Il ne faut pas que l'essor de l'industrie soit entravé par des prix de monopole; même en Angleterre, les chartes de concession ont fixé un maximum légal. En Amérique, l'arbitraire des compagnies avait motivé une réglementation de la part de divers États, mais, en définitive, l'intervention des pouvoirs publics y a manqué d'efficacité jusqu'à et même depuis la loi de 1887.

1172. Exploitation par les compagnies. — Les tarifs. — La loi fixe le maximum des tarifs pour tout le temps de la concession, mais les compagnies ont, en deçà des limites fixées, le droit de se mouvoir librement. Qu'elles jouissent comme les lignes anglaises de la faculté de modifier les tarifs à leur gré, ou bien que les changements soient, comme en France, soumis à une condition d'homologation, il n'en est pas moins vrai que le régime de l'exploitation commerciale par les compagnies a deux effets inverses aussi préjudiciables l'un que l'autre aux intérêts généraux du commerce et de l'industrie.

Le plus apparent de ces inconvénients est l'instabilité des tarifs. Les lignes anglaises ont toute latitude à cet égard et, jusqu'en 1873, elles n'avaient été astreintes à aucune condition de publicité; depuis même, malgré les prescriptions de la loi nouvelle, en fait, leurs tarifs restaient secrets. Les enquêtes anglaises attestent que le commerce a beaucoup souffert des relèvements de tarifs. Il était impossible aux producteurs et aux négociants de se mettre en garde contre un brusque changement dans les prix de transport; spécialement lorsqu'il s'agit de matières premières, l'influence qu'ils exercent sur le prix de revient est sensible. Un tel état de choses devait tôt ou tard amener une réaction : elle s'est produite en 1888 (loi du 10 août). Cette loi met fin à l'arbitraire et à la clandestinité des tarifs des compagnies.

[1] Les entrepreneurs de batellerie ou de roulage fixent librement les prix de transport, parce que, en général, ils ne jouissent, ni en droit, ni en fait, d'aucun monopole d'exploitation.

En France, la mobilité des tarifs n'a pas été aussi nuisible au public, moins à cause de la règle de l'homologation (car il est prouvé qu'en maintes circonstances notre administration n'a guère usé de ses pouvoirs et a plutôt fait office de bureau d'enregistrement que de contrôle)[1], qu'à raison des conditions de pnblicité prescrites, et aussi parce qu'un délai d'un an au minimum doit s'écouler, en règle ordinaire, entre l'application d'un tarif réduit et son relèvement[2].

Le second inconvénient signalé consiste en l'absence de tout pouvoir direct ayant le moyen de contraindre les compagnies à abaisser leurs tarifs. Le tarif maximum est déterminé pour toute la durée de la concession et les compagnies ont seules l'initiative des modifications à y apporter[3]. Sans aucun doute, il est en bien des cas de l'intérêt des compagnies d'user de cette initiative : le tarif maximum devant être la loi de concession pour toute sa durée, se trouve fixé à un taux élevé afin de parer aux éventualités de l'exploitation ; mais un tarif excessif aurait souvent pour effet, en restreignant le trafic, de réduire le produit total ; or les compagnies visent au plus fort produit net. L'abaissement qu'elles consentent au-dessous du maximum légal (tarif plein) procède d'un calcul identique à celui que ferait un entrepreneur de transport ayant toute liberté d'exploitation. Voilà

[1] Voici un extrait d'une lettre du ministre des travaux publics (30 avril 1873) à la Chambre de commerce de Honfleur, laquelle est à cet égard bien significative : « Les compagnies de chemins de fer ont la libre disposition de leurs tarifs dans les limites déterminées par le cahier des charges. Dans cette situation je ne pouvais refuser ma sanction au projet de la compagnie de l'Ouest et je viens de l'homologuer. » — Rien de plus erroné : il est au contraire parfaitement admis par la jurisprudence du Conseil d'État que le ministre n'a pas simplement à enregistrer les propositions des compagnies ; il peut refuser l'homologation aux tarifs même inférieurs aux maxima. La seule chose qu'il ne puisse faire, c'est de modifier d'office les taxes qui lui sont proposées. V. Picard, *op. cit.*, t. IV, p. 29 et suiv.

[2] Cons. sur la théorie de l'homologation des tarifs, Aucoc : *Les tarifs de chemins de fer et l'autorité de l'État* (1880). Pour rendre plus efficace le contrôle de l'État, on a proposé de faire dépendre l'homologation de la décision d'une commission spéciale présentant de grandes garanties d'impartialité. V. session 1882, Chambre, *annexes*, *J. off.*, p. 413.

[3] D'après le rapport d'une des sous-commissions de réforme des chemins de fer en 1882 le droit d'initiative des tarifs nouveaux eût été accordé au ministre des travaux publics et non plus aux compagnies seules. Les conventions de 1883 n'ont introduit aucun changement ni quant à l'initiative ni quant à l'homologation des tarifs.

pourquoi les *tarifs* d'application sont, en fait, inférieurs au tarif plein. M. de Franqueville a cependant vu, sur les registres des compagnies anglaises, des taxes portées au maximum autorisé par les actes de concession.

Quoi qu'il en soit, les compagnies, cherchant à retirer du capital engagé le plus fort revenu, poursuivent un but qui risque de se trouver en opposition avec l'intérêt de l'industrie et de la société en général. Un ingénieur éminent, Dupuit, a établi l'échelle proportionnelle du tonnage et du produit brut selon les tarifs. D'après ses calculs, pour une même recette brute, l'option se présente toujours entre deux tarifs : l'un le plus faible, qui provoque la fréquentation la plus active, l'autre le plus fort qui stimule faiblement le trafic et donne une utilité restreinte. C'est cependant ce tarif plus élevé que le concessionnaire est porté à choisir puisque, pour une même recette brute, il donne un tonnage moindre et, par suite, avec des frais d'exploitation moins élevés, une recette nette supérieure[1]. Par conséquent une réduction des tarifs de transport au-dessous d'une certaine limite peut être comparée à une réforme postale; il pourra arriver que le produit net s'abaisse beaucoup[2] et ne remonte au niveau ancien qu'après un assez long temps; or, c'est là un sacrifice que les compagnies ne sont pas portées à faire. Et, pourtant, la réduction des tarifs de transport produit sur l'activité économique et la circulation des effets peut-être plus grands encore que l'abaissement de la taxe postale, c'est-à-dire que le bon marché est un stimulant énergique. Des faits contemporains dont il sera plus tard question (n° 1183) prouvent que la force de ce stimulant est parfois telle que le développement du trafic compense les sacrifices ou même apporte une plus-value. Si l'on se place dans les hypothèses les moins favorables, s'il y a diminution d'un côté, il y a de l'autre profit indirect, accroissement de richesse générale. Ainsi, en résumé, si les compagnies peuvent avoir le désir légitime de maintenir les tarifs à

[1] V. Picard, *op. cit.*, t. I, p. 147. M. Colson, *op. cit.*, p. 179 et suiv., admet comme Dupuit la possibilité d'un antagonisme entre l'intérêt public et celui du concessionnaire. V. dans Colson, le graphique de la page 180.

[2] V. les faits cités par Krantz : *Observ. au sujet des prix de transport par chemins de fer*, p. 21 et suiv. (1832). Cf. Picard, *op. cit.*, t. IV, p. 492 et suiv.

un certain degré de cherté relative, il importe à la société que la circulation soit le moins possible entravée par le haut prix des transports.

1173. Peut-on cependant retirer aux compagnies ce droit exclusif d'initiative pour les réductions de tarifs? Non, selon nous, car les compagnies exploitent elles-mêmes à leurs risques et périls; il ne faut pas que l'État, qui n'a pas la responsabilité, administre sous leur nom. Bien évidemment, aucun concessionnaire ne s'accommoderait de bénéfices éventuels que l'État pourrait réduire ou supprimer à son gré, en fixant lui-même les tarifs d'application. Si l'on juge bon d'adopter le régime des concessions, il ne faut pas décourager les concessionnaires par l'arbitraire; ce serait détourner les capitaux privés dont on réclame le concours. C'est là l'écueil pratique de la doctrine allemande qui a déjà été critiquée au point de vue des principes (n° 1160). Par un scrupule peut-être excessif, l'administration française a laissé tomber en désuétude, à partir de 1840, la règle de la révision des tarifs après quinze ans. C'était cependant une faculté précieuse qu'on n'a sans doute abandonnée que parce que l'usage en a paru peu conciliable avec les intérêts légitimes des concessionnaires[1]. Au surplus, cette question du droit de l'État de réformer les tarifs ne s'est pas posée seulement chez nous où elle est encore à l'ordre du jour (V. ci-dessous, n° 1181). Elle s'est présentée aussi et surtout à l'étranger, en Allemagne, en Angleterre, aux États-Unis et il y aura à examiner par la suite si les solutions qu'elle a reçues sont conciliables avec l'idée et avec les conséquences normales de la concession (V. ci-dessous, n° 1182).

1174. L'exploitation par les compagnies implique rationnellement l'adoption de tarifs rémunérateurs; nous dirons bientôt comment il faut entendre ce principe, mais, au préalable, on doit bien remarquer qu'un tarif ne peut être rémunérateur pour une compagnie qu'autant qu'il acquitte entièrement le péage. C'est un élément invariable et irréductible. Une compagnie qui renoncerait à une partie du péage ferait un sacrifice sans compensation; or le péage forme la moitié du prix total du transport

[1] La révision périodique des tarifs est la règle suivie dans plusieurs pays; en Espagne, en Hollande.

sur les chemins de fer français. D'après les chiffres donnés par Krantz, sur 5,96 centimes par tonne kilom., la traction et les frais d'exploitation sont de 2,99 et le péage de 2,97)[1]. Pour réaliser des bénéfices, une compagnie devrait donc dépasser le prix de revient de 5,96 et, au-dessus, son intérêt serait de déterminer à quelle limite le tarif et le trafic, qui varient en raison inverse, donneront le produit maximum. L'exploitation commerciale par compagnies concessionnaires n'a pas d'autres calculs à faire. Jusqu'à un certain point, l'État ne doit pas plus qu'une compagnie concessionnaire se contenter de tarifs insuffisants. Il est en effet rationnel que les dépenses d'exploitation des chemins de fer ne soient pas, tout compte fait, payées au moyen d'une aggravation d'impôt, c'est-à-dire par tous les contribuables, mais par ceux qui font usage des voies ferrées, voyageurs et industriels. Admettant donc que l'exploitation dirigée au nom du public ne doive pas être onéreuse pour les finances, l'établissement des tarifs de l'État pourrait néanmoins être très-différent de ceux d'une compagnie. C'est qu'en effet si l'État fait remise d'une partie du péage, il obtient une indemnité par la plus-value des impôts qui résulte de la nouvelle activité économique due au bon marché des transports. Il y a là une compensation qui peut être calculée de façon à ce que les charges fiscales ne soient pas aggravées. C'est bien aussi pourquoi la construction de lignes insuffisamment productives pour les capitaux privés peut au contraire être avantageuse au point de vue de l'économie nationale. Aux profits directs s'ajoutent les profits indirects, tandis que, pour une compagnie, l'exploitation elle-même doit être lucrative. Si l'on examine la situation financière des compagnies françaises telle qu'elle résulte de l'exploitation (en la dégageant de l'intervention de l'État sous forme de garantie d'intérêt), on voit qu'il y aurait une grande illusion à espérer que l'exploitation capitaliste des chemins de fer puisse donner le bon marché des transports. C'est ce qu'on vérifie par le prix de revient sur nos lignes ferrées. Sur le Nord le prix de revient par unité de trafic est de 4 c. 79 (dont 2,63 pour les frais d'exploitation); or la taxe kilométrique moyenne est de 5,37 seulement. Sur l'Ouest le prix de

[1] Krantz, *Observ. au sujet des prix de transport*, p. 56-57. D'après les derniers documents la moyenne pour la tonne kilométrique serait de 5,66 au lieu de 5,99. V. Colson, *op. cit.*, p. 283.

revient s'élève à 6 cent. (dont 3,22 pour les frais d'exploitation) et la taxe kilom. moyenne est de 6,68. Dans les prix de revient on ne fait pas entrer ici en compte les charges des capitaux fournis par l'État puisque c'est au point de vue de l'exploitation commerciale qu'on s'occupe de ce que le transport coûte à la compagnie. La question du prix de revient se pose autrement si l'on cherche le prix de transport réel c'est-à-dire ce que les transports coûtent au pays lui-même : il faut alors évidemment tenir compte de toutes les charges résultant des dépenses d'établissement[1].

On peut bien, il est vrai, constater une certaine baisse progressive des taxes depuis 1855 : la tonne kilometrique moyenne des marchandises s'est abaissée de 7,65 à 5,90, puis à 5,66. L'extension du trafic a permis ces réductions. Mais, que peut-on augurer pour l'avenir? Il y a quinze ans et même moins, les prévisions étaient très-pessimistes. Krantz[2] estimait que les compagnies seraient dans la nécessité de recourir à des relèvements de taxes avant l'expiration des concessions. Un partisan des compagnies, M. Aucoc, se fondant sur les résultats de l'exploitation en 1879, concluait à une insuffisance de recettes pour couvrir l'intérêt des capitaux engagés[3]. Dans la commission d'enquête sénatoriale, en 1877, presque tous les directeurs de compagnies annonçaient aussi des relèvements nécessaires à cause de l'augmentation du prix de la main-d'œuvre. Peu après l'opinion était saisie fortement de la question de réforme des tarifs et les demandes de relèvement mises de côté. Les compagnies furent même amenées à consentir quelques réformes dont il sera question plus loin (n° 1180, 1181). Nous sommes au lendemain d'une réduction sensible des taxes de la grande vitesse (1892). On pourrait croire que les craintes naguère formulées sont dissipées et que l'ère du bon marché des transports, sous le régime de l'exploitation commerciale, est commencée.

[1] V. Picard, *op. cit.*, t. III, p. 629 et t. IV, p. 485.

[2] Krantz, *Observ. sur les chemins d'intérêt général et local*, p. 41. Dans son étude postérieure (*Observ. au sujet des prix de transport*), Krantz suppose bien que, pour un temps, le prix du transport pourra s'abaisser à cause des accroissements de trafic, mais il pense qu'ensuite il devra se relever jusqu'au terme des concessions. C'était également l'avis antérieurement exprimé par le ministre Caillaux à l'Assemblée nationale en 1875.

[3] Aucoc, *op. cit.*, p. 313.

Mais ne serait-ce pas une illusion? Si les tarifs sont réduits, les sacrifices seront-ils faits par les compagnies ou par l'État? La réponse ne peut être absolue; des distinctions que l'on connaît déjà sont à faire entre les compagnies : relativement à certaines d'entre elles, il n'est que trop certain que toute réduction de recettes aura pour conséquence l'aggravation des charges de la garantie d'intérêt, tant que cette combinaison néfaste continuera d'être appliquée. Le système de l'exploitation commerciale est par là absolument faussé.

1175. Le principe de l'exploitation commerciale conduit à une conséquence qui mérite un examen particulier, à savoir l'inégalité et la multiplicité des tarifs. On arrive à ce résultat quelle que soit la base que l'on donne à leur établissement. Sur la question doctrinale des éléments rationnels des taxes de transport, les partisans de l'exploitation commerciale ne sont pas d'accord. Selon les uns, « un transport, comme toute marchandise et tout service, a une valeur déterminée par le jeu de l'offre et de la demande; on doit le payer non ce qu'il coûte, mais ce qu'il vaut! » Cette thèse, développée par M. de la Gournerie[1], est le corollaire de l'idée que les entreprises de chemins de fer sont assimilables à toute autre entreprise industrielle. Selon d'autres, la vraie formule est de faire payer aux transports tout ce qu'ils peuvent payer[2]. A la base de la perception fondée sur le péage et la traction ils substituent le principe de tarifs fondés sur la plus-value due aux transports. On demande à chaque objet transporté la plus forte part possible de la plus-value. Seulement, sous le régime du monopole, à défaut du jeu de l'offre et de la demande qui tend à réduire les prix au minimum, on a la possibilité de tirer du trafic tout ce qu'il peut payer. — Au lieu de calculer le prix de transport sur la plus-value réalisée, les partisans d'un troisième système veulent déterminer les taxes selon la valeur des choses transportées. C'est une base différente plus pratique, mais moins rationnelle qui implique comme les com-

[1] De la Gournerie : *Études écon. sur l'exploitation des chemins de fer*, 1880. V. dans le même sens, Aucoc, *Les tarifs des chemins de fer et l'autorité de l'État*, p. 38 ; Brière. *Notions sur les tarifs des chemins de fer*; Paixhans, *J. des Écon.*, 1880, t. III, p. 217; Noblemaire, *Revue des Deux-Mondes*, 1er novembre 1890.

[2] Cf. Colson, *op. cit.*, p. 171.

binaisons précédentes la diversité des taxes selon des classifications plus ou moins nombreuses entre les marchandises. — Enfin, selon une dernière conception de l'exploitation commerciale, les tarifs doivent être calculés d'après le prix de revient ; ils représentent le coût réel du transport avec l'adjonction d'un profit limité. Les compagnies de chemins de fer, en bonne théorie, n'ont pas la même faculté que les autres entreprises de transport d'établir leur prix d'après la loi de la concurrence. Cette dernière doctrine est celle de Krantz[1]. « Vainement, dit-il, on invoque les anciennes habitudes du roulage, de la navigation fluviale ou maritime, les règles économiques de l'offre et de la demande. Tout cela est vrai pour une industrie absolument libre, vivant à ses risques et périls, sans subvention ni garantie ; mais tel n'est pas le cas de l'industrie des chemins de fer en France. Elle n'est pas, ne peut pas être libre et ne saurait, par conséquent, invoquer les droits des industries libres, alors qu'elle a accepté les subventions, les garanties et la tutelle de l'État. » Le commerçant ordinaire vend comme il peut, le plus cher qu'il peut : les compagnies de chemins de fer, comme contre-partie des immunités spéciales qui leur sont données, sont soumises à des règles restrictives pour la fixation de ces tarifs ; rien de plus juste. Le principe américain ; faire payer à la marchandise transportée tout ce qu'elle peut payer est donc en contradiction avec l'économie de nos entreprises de transport[2].

Si, comme nous le croyons, l'exploitation commerciale a pour principe directeur le prix de revient, il est aisé de dire les causes de la diversité des tarifs. Tout d'abord le capital d'établissement étant très-variable, le péage ne peut être le même partout. En outre, les frais généraux d'exploitation ne sont pas strictement proportionnels au trafic ; ces frais sont relativement moindres sur les lignes de grand parcours et de grand trafic ; aussi le prix de transport proprement dit peut y être fixé à un taux plus faible[3]. Si l'on envisage spécialement les inégalités de tarifs, on remarque qu'ils sont souvent en rai-

[1] Krantz, *Observ. sur les prix de transport*, p. 28 et suiv.

[2] V. Hadley, *op. cit.*, p. 19, 145 à 149, 163 et suiv.

[3] Krantz résume très-nettement la théorie du coefficient d'exploitation, *op. cit.*, p. 9 et suiv. Sur une ligne de 229 kilom. (Lyon à Avignon), ayant une recette kilom. de 184,4 millions, le prix de revient de la tonne n'est que

son inverse des besoins de bon marché, « de telle sorte que tout ce qui se trouve en dehors des grands courants commerciaux subit les hauts prix et que les bas prix ne sont appliqués que dans les régions où à la rigueur on pourrait s'en passer[1]. » Cela peut tenir à plusieurs raisons économiques : 1° parmi les lignes qui traversent les régions les moins habitées, figurent celles des pays montagneux où il a fallu faire de nombreux travaux d'art ; 2° ces mêmes régions ne sont pas ou sont mal pourvues d'autres moyens économiques de locomotion, rivières et canaux, en sorte que les compagnies s'y trouvent en possession exclusive du trafic.

1176. Les taxes de transport n'étant pas rigoureusement en raison directe de la distance, il existe, ainsi qu'il a déjà été dit, des tarifs différentiels à base décroissante suivant la distance (n° 383). Dans l'exploitation commerciale fondée sur le prix de revient des transports, les tarifs différentiels, dont la base kilométrique décroît à mesure que la distance augmente, ont plusieurs causes qui les rendent rationnels : 1° la dépense de traction à vapeur est proportionnellement plus considérable dans un petit trajet que dans un trajet à grande distance ; 2° pour une unité de trafic, 100 kilom. par exemple, la manutention est simple pour un seul transport et décuple pour dix transports à 10 kilom. (frais de chargement et de déchargement) ; 3° enfin, le sens dans lequel circulent les marchandises n'est pas indifférent : il se peut que, entre deux villes, le mouvement commercial soit beaucoup moins actif dans un sens que dans l'autre. En ce cas, les trains de retour circulant à peu près à vide, les frais de locomotion s'appliquent à une très-forte proportion de *poids mort*. On a remarqué, par exemple, que le trafic des villes de province sur Paris l'emporte de beaucoup sur le trafic inverse. Les compagnies ont donc intérêt à baisser le prix de transport de Paris sur les villes de province afin d'accroître le mouvement des marchandises. Une compagnie règle ainsi ses tarifs d'application au moyen de tâtonnements. Sans être soumise à la loi de l'offre et de la demande, elle cherche, en baissant les prix, à sus-

de 1,6 centimes, tandis que sur une ligne de 18 kilom. (Barbezieux à Châteauneuf) et de faible trafic (4,1 millions) le prix de revient pour la même unité s'élève à centimes 9,90. Cf. Hadley, *op. cit.*, p. 381.

[1] Krantz : *Observ. sur les chemins de fer d'intérêt général*, etc., p. 42.

citer le trafic; c'est, autant que la situation le comporte, se conformer aux règles ordinaires de l'exploitation industrielle.

Si les compagnies ne devaient pas avoir d'autre intérêt en vue que l'intérêt général, elles ne se serviraient pas des tarifs différentiels à d'autres fins que le développement de la circulation sur toute l'étendue du territoire national. Ces tarifs, qu'il faut se garder de condamner en principe, auraient une très-grande utilité, surtout pour les matières premières de peu de valeur. Dans les régions qui ne sont pas desservies par les canaux, ils permettraient le transport des engrais ou amendements si nécessaires à l'agriculture. Grâce aux tarifs différentiels, un plus large rayonnement des produits de l'industrie combattrait la cherté artificielle sur les marchés secondaires jusqu'ici si mal approvisionnés. L'application large de ces tarifs, du moment où elle serait affranchie de la question de dividendes, permettrait à l'industrie et au commerce de pénétrer dans les pays qui ne sont pas encore assez reliés à l'activité économique générale. On a exprimé la crainte de voir les tarifs différentiels déranger l'équilibre naturel des forces productives au détriment des lieux de production voisins. L'objection prouve trop, car elle porterait contre le bon marché des transports. La seule chose vraie, c'est qu'il conviendrait, dans l'application des tarifs différentiels, de se préoccuper de l'accroissement de la richesse publique, c'est aussi que le soin de concilier les intérêts respectifs des différentes régions devrait appartenir à une autorité impartiale, disposée à faire prévaloir l'intérêt national. En l'absence de ces garanties, le bénéfice des réductions par tarifs différentiels est accordé à des *sollicitations*, à des démarches occultes. Les compagnies sont dispensatrices à leur gré des prospérités et des ruines industrielles. Le maniement des tarifs différentiels par des compagnies privées risque donc de jeter un trouble profond dans les relations économiques au profit d'intérêts locaux, et d'accentuer les inégalités existantes entre les contrées prospères et les autres[1]. Voyons, en effet, ce que sont devenus les tarifs différentiels entre les mains des compagnies; la question se pose pour la circulation intérieure et pour le commerce international.

[1] V. pour la défense des tarifs différentiels et de l'usage qui en a été fait, Brière et Noblemaire, *op. cit.* Krantz reconnaît qu'il y a eu des abus.

1177. Les tarifs différentiels sont une arme avec laquelle les compagnies abattent la concurrence partout où elles la rencontrent[1]. Le bon marché cesse d'être un but pour devenir un moyen, en attendant les prix de monopole. On a peine à s'expliquer que l'administration ait donné l'homologation à des tarifs dont le but évident était de tuer la batellerie ou le cabotage, c'est-à-dire de faire disparaître des industries de transport qui ont leur utilité propre. C'est se tromper que de croire que le chemin de fer soit une voie de communication plus parfaite que les autres et destinée à les supplanter (n° 1142). La suppression du cabotage ou de la batellerie profite aux compagnies de chemins de fer, mais en supprimant une cause réelle de bon marché pour le transport des marchandises de peu de valeur. Ce qu'on a laissé faire sous ce rapport prouve mieux que n'importe quoi l'impuissance de l'autorité à défendre, contre les compagnies, l'intérêt du public, ou, pour mieux dire, l'intérêt même du Trésor, car on a vu précédemment que des tarifs de détournement peuvent avoir pour effet d'augmenter les contributions à la charge de l'État. Cette considération pourrait paraître secondaire s'il s'agissait de susciter l'activité commerciale par le bon marché, mais le sacrifice imposé à l'État est vraiment exorbitant lorsque les réductions sont faites uniquement pour faire concurrence à des entreprises rivales. Il en résulte d'ailleurs une lutte injuste, puisque ces entreprises sont privées de la garantie d'intérêt.

Malheureusement, l'emploi des tarifs différentiels par les compagnies, en vue d'arriver à un monopole exclusif, n'a pas été un fait isolé. Voici ce qu'on lit dans le rapport de Dietz-Monnin[2] : « généralement, où cesse la voie fluviale le tarif différentiel disparaît. Dès le début de la création des chemins de fer, les compagnies, en établissant des tarifs à prix réduits, paraissent

[1] M. Aucoc (*Les tarifs de ch. de fer*, p. 42) prend ainsi la défense de ces tarifs de concurrence : « On trouve inique que le chemin de fer établi auprès d'un canal ou d'un fleuve sur lequel la batellerie fonctionne activement ou voisin d'une ligne de cabotage maritime, abaisse les prix à peu près au niveau de la navigation, tandis qu'il les maintiendra à un taux plus élevé sur les points où il n'y a pas a subir de concurrence. Veut-on que les prix soient relevés uniformément ? »

[2] V. Rapport au nom de la Commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur les tarifs (*J. off.*, 26 à 29 juin 1874). V. aussi le Rapport de la commission du 3[e] réseau sur les tarifs, par M. Waddington (*J. off.*, 1[er] août 1880).

avoir eu pour objectif le monopole du trafic en France, et toutes leurs forces ont été dirigées contre le cabotage et la batellerie. »

Ces taxes de concurrence n'ont pas disparu. On en trouve de nombreux cas dans les tarifs nouveaux des compagnies comme on en trouvait dans les anciens. A cause de la concurrence des canaux, le prix de la tonne kilométrique de la houille est, sur le réseau du Nord, de 3 c. 5, tandis qu'il est de 4,64 en moyenne pour les réseaux de l'Ouest et l'Orléans, de Paris-Lyon et du Midi. De Dunkerque à Paris une tonne de blé paye moins de 12 francs. Pour une distance absolument égale, dans une région où le chemin de fer ne rencontre aucune concurrence, de Chateauroux à Paris la tonne de blé paye 16,40. C'est le même motif qui explique que pour un même parcours de 235 kilom. 10 tonnes de fumier coûtent 100 francs sur l'Orléans et seulement 47 francs sur l'Est[1]. Sur le Nord le tarif kilométrique des houilles est de 2,4 pour les houilles anglaises (de Dunkerque à Paris), 3 c. 1 pour les houilles belges (de Jeaucourt) et 3,5 pour les houilles françaises (de Douai, de Lens)[2]. L'état stationnaire du cabotage est dû en partie à ces tarifs de concurrence. Cependant grâce au bon marché des transports maritimes, le cabotage s'est mieux soutenu que la batellerie[3].

Les tarifs différentiels ont été également dirigés par les grandes compagnies contre les compagnies secondaires. A ce qui a été dit déjà à ce sujet on peut ajouter un fait vraiment curieux : quand la compagnie de la Vendée ouvrit la ligne de Tours aux Sables-d'Olonne, elle pouvait compter, puisque c'est la ligne directe, avoir le trafic des Sables sur Paris jusqu'à Tours, mais

[1] V. discussion de l'interpellation Thévenet, Jamais, etc., sur les nouveaux tarifs, session 1886, Chambre, Débats, séances des 22, 23 février, 2, 16, 22, 23 et 27 mars et proposition Pelletan, Chambre, session 1890, *annexes*, p. 222 et suiv.

[2] Dans le projet sur les transports par chemins de fer que le ministre des travaux publics a déposé en 1891 (V. Chambre, 1891, *annexes*, *J. off.*, p. 739), il est décidé que dans les concessions faites dorénavant on n'autorisera pas les compagnies à percevoir, sur le territoire français pour les marchandises venant des ports étrangers, une taxe plus réduite que celle qui sera en vigueur sur le même réseau pour le transport des mêmes marchandises entre les ports français et les mêmes points de destination ou de provenance (art. 17).

[3] M. Picard constate l'influence modératrice du cabotage sur les tarifs de chemins de fer dans une zone assez étendue le long du littoral (Picard, *op. cit.*, t. I, p. 432).

la compagnie d'Orléans organisa un service de malle-poste pour transporter le poisson et autres marchandises requérant célérité des Sables à la Roche-sur-Yon, puis de là par les lignes de Bordeaux ou de Nantes sur Paris. Malgré un détour de plus de 100 kilom., le public reconnut que la voie d'Orléans, grâce au tarif différentiel, était la plus économique. C'était aussi la plus rapide car les wagons de la Vendée n'étaient transportés à Paris que dans les délais réglementaires, tandis que ceux de la grande compagnie suivaient sans relais par voie rapide[1]. C'est par de tels procédés que la ligne des Charentes et Vendée a été ruinée, l'État payant de son côté les frais de la guerre par des suppléments de garantie d'intérêts.

Indépendamment des tarifs de concurrence les tarifs différentiels ont donné lieu à des prétentions abusives. Souvent les compagnies accordent un tarif réduit entre deux stations dénommées, par exemple entre Paris et Rennes, ce qu'on appelle un *prix ferme*. Elles ont été jusqu'à refuser le bénéfice de ce tarif aux stations intermédiaires, en sorte que pour un parcours moindre elles percevaient une taxe plus forte[2].

1178. Les tarifs différentiels jouent un rôle considérable dans le commerce international. C'est ici principalement que les frais de transport exercent une influence immédiate sur les débouchés. Dans le commerce d'importation et d'exportation, où les affaires se traitent par grandes masses, une différence de quelques centimes dans le prix du transport peut décider de la victoire sur les marchés que les industries rivales se disputent. Les compagnies appliquent des tarifs d'importation, d'exportation et de transit.

Les tarifs d'importation sont des tarifs réduits d'après lesquels les marchandises étrangères paient un prix kilométrique moindre que le prix intérieur. L'effet des tarifs d'importation est

[1] V. la *Question des chemins de fer*, Chaix, 1876, p. 16.

[2] Pour éviter cette exaction, dans les cahiers des charges depuis 1864 on a coutume d'insérer la clause dite des stations non dénommées : elle autorise les stations intermédiaires à réclamer le bénéfice des prix fermes. De même les compagnies ont refusé souvent d'admettre la *soudure des tarifs :* la soudure des tarifs permet, s'il existe un prix ferme entre le Mans et Rennes, à un expéditeur de Chartres, par exemple, de ne payer que le prix ferme entre le Mans et Rennes en ajoutant le prix du tarif ordinaire entre Chartres et le Mans.

d'amoindrir ou de supprimer la protection donnée à l'industrie nationale par les lois de douane. Ils méritent bien le nom qui leur a été donné, ce sont des *tarifs de pénétration*. Il est au moins étrange qu'il puisse dépendre d'une compagnie privée de défaire l'œuvre protectrice de la loi en ouvrant, aux marchandises étrangères, plus que le législateur ne l'a jugé prudent, l'accès de nos marchés intérieurs. Malgré les protestations de l'agriculture et de l'industrie, les compagnies ont réussi à faire homologuer dans les nouveaux tarifs depuis 1883 de nombreuses taxes de pénétration : de Modane à Paris, sur le parcours français, les vins italiens paient 22 fr. 40; pour le même parcours les vins français sont taxés 36 fr. 50. Le blé américain du Havre à Paris paye 18 francs par tonne; pour 60 kilom. de moins le blé français de la Ferté-Bernard à Paris est taxé 20 francs! La fabrique de Lille paie plus pour faire transporter ses produits jusqu'à Paris que l'importateur anglais, de Dunkerque.

Les compagnies ont cherché à défendre les tarifs de pénétration. Elles allèguent que les tarifs de pénétration ne changent pas les conditions de la concurrence internationale, qu'ils empêchent seulement la marchandise étrangère d'emprunter une voie de transport plus économique, la voie maritime jusqu'au port le plus rapproché ou la voie fluviale[1]. Cette argumentation n'est que spécieuse : si les marchandises étrangères prennent, grâce au tarif réduit, la voie ferrée, c'est qu'elles y trouvent un avantage, sinon le tarif de pénétration serait inutile. Au moment de la conclusion des conventions de 1883 dans des lettres annexées à ces conventions, les grandes compagnies se sont engagées à faire disparaître « toute combinaison de prix dont l'effet pourrait être d'altérer les conditions économiques résultant de notre régime douanier, sous la seule *réserve que les marchandises qu'ils visent ne soient pas importées en France à plus bas prix par d'autres voies de transport.* » Malheureusement cette réserve réduit la prétendue concession faite à néant, car le seul mobile qui détermine les compagnies à établir des tarifs de pénétration, c'est la concurrence contre les autres voies de transport. Aussi les tarifs de pénétration des nouveaux

[1] Noblemaire, *La tarification et les tarifs de pénétration* (*Revue des Deux-Mondes*, 1er novembre 1890).

tarifs homologués depuis 1883 ne sont-ils pas en moins grand nombre que dans les tarifs antérieurs[1].

Les tarifs d'exportation facilitent aux marchandises françaises, par la réduction des frais de transport, la vente sur les marchés étrangers. Ceux-ci soulèvent, au point de vue français, moins de protestations : ils viennent en aide à l'industrie nationale et contribuent à élargir nos débouchés. Qu'ils aient indirectement pour effet de hausser les prix sur nos marchés, on ne peut absolument le nier, aussi conviendrait-il de n'user de ces tarifs qu'avec une certaine discrétion. Or, il est à craindre qu'une compagnie, désireuse avant tout d'augmenter son trafic, en fasse abus, à moins qu'elle ne soit efficacement contrôlée par l'autorité publique. Peut-être n'est-ce pas sans raison qu'on a reproché aux compagnies de favoriser les consommateurs étrangers au détriment des nationaux.

Les tarifs de transit sont appliqués aux marchandises qui ne font que traverser notre territoire. La réduction du prix de transport est alors consentie par les compagnies afin d'attirer sur leurs lignes un trafic qui emprunterait les lignes étrangères ou la voie de mer. On serait fondé à voir quelque inconvénient à l'existence d'un écart considérable entre les tarifs ordinaires et les tarifs de transit, puisque, en effet, au moyen de ceux-ci, les producteurs étrangers pourraient faire parvenir leurs marchandises à moindres frais que les industriels français sur les marchés extérieurs. Il conviendrait au moins de décider que l'exportation française bénéficierait des prix réduits en faveur de ce transit[2]. Toutefois, la vraie question réside dans la comparaison des tarifs des chemins français et étrangers, car, si ces derniers sont moindres que les nôtres, les marchandises étrangères entreront toujours en concurrence avec les marchandises françaises, mais alors elles déserteront notre territoire en retirant à nos ports et à nos voies de communication une certaine part de trafic. En voyant les choses à ce point de vue,

[1] D'après le projet Yves Guyot (session 1891, Chambre, *annexes*, *J. off.*, p. 739), dans les cahiers des charges des concessions faites à l'avenir, les marchandises d'origine française devaient bénéficier des taxes réduites accordées aux marchandises provenant des pays étrangers (art. 15).

[2] C'est ce que décida pour l'avenir le projet de loi dont il est question dans la note précédente (art. 16).

on peut regretter que la cherté relative de nos transports nuise au transit, malgré les réductions opérées sur le tarif ordinaire. La décadence du Havre et les progrès si rapides d'Anvers viennent en grande partie de ce que les compagnies maintiennent les tarifs de transit à un taux encore trop élevé. On cite, entre autres, les faits suivants : d'Anvers à Bâle pour 673 kilom. les fontes brutes paient 16 fr. 05; du Havre à Delle pour 688 kilom. c'est 23 fr. 25; les guanos sur les mêmes lignes paient respectivement 15 fr. 05 et 23 fr. 25. On voit qu'ici encore des intérêts nationaux sont laissés à la discrétion de compagnies privées[1].

1179. Nous avons dit pourquoi l'exploitation industrielle des chemins de fer avait pour conséquence la multiplicité des tarifs[2]. Cette multiplicité est poussée jusqu'à la confusion dans les pays où l'exploitation a lieu par les compagnies. Nulle part peut-être la confusion des tarifs n'est plus grande qu'en France. De prime abord, notre système de tarifs paraît assez simple car, d'après les nouveaux cahiers des charges, les tarifs pleins de la grande et de la petite vitesse sont, à part quelques exceptions, uniformes[3]; il n'en est pas de même des tarifs d'application. Ceux-ci sont d'une regrettable complexité. Non seulement ils sont distingués d'abord en *généraux* ou *spéciaux*, mais il subsiste entre eux de grandes diversités suivant les compagnies; ces diversités semblent dans une large mesure irréductibles sous le régime des compagnies puisqu'il existe entre les voies ferrées des inégalités considérables résultant ou des charges de premier établissement ou du trafic. Les *tarifs généraux* constituent le droit commun des tarifs d'application. Ils sont en effet perçus à moins que l'expéditeur ne demande un tarif spécial. Sauf le prix qui

[1] Nos ports ne souffrent pas seulement de la cherté du transit mais de la cherté des transports intérieurs : pour parcourir 100 lieues, une tonne de coton du Havre à Troyes paye 30 fr.! De Châlons, de Reims le blé importé d'Anvers coûte moins de transport que de Dunkerque. V. sur tous ces faits Pelletan, *op. cit.*, p. 227.

[2] V. en faveur de la diversité des tarifs, Krantz, *Observ. sur le prix des transports*; Aucoc, *op. cit.*, p. 43.

[3] Krantz critique même l'uniformité du tarif plein qui, s'appliquant à des lignes de faible trafic et dont l'établissement a été onéreux, peut être une cause de ruine. Avec l'exploitation commerciale, il n'y a pas d'autre base rationnelle que le prix de revient. Krantz est donc dans le vrai, mais cette opinion extrême donne à réfléchir sur le principe. V. Krantz, *Observ. sur le prix des transports*, p. 39.

peut être moindre, les conditions du transport, d'après les tarifs généraux, sont celles que déterminent les cahiers des charges; il en est ainsi spécialement en ce qui concerne les délais.

Avant d'analyser davantage les tarifs d'application, voyons quel est le système des tarifs pleins. Ces tarifs distinguent soit pour la grande, soit pour la petite vitesse plusieurs éléments : les voyageurs, les animaux, les voitures, les marchandises, etc. Les marchandises de la petite vitesse sont réparties en quatre classes seulement; l'unité est la tonne kilom. [1], sauf en ce qui concerne la petite vitesse pour la quatrième classe, à laquelle est appliqué un barème différentiel à base décroissante selon la distance avec un maximum pour certaines unités de distance, 100, 300 kilom. Les marchandises des quatre classes comprennent chacune un certain nombre de marchandises types au nombre total de 72.

Les tarifs pleins forment donc un ensemble aussi peu compliqué que possible, mais au point de vue pratique ces tarifs n'ont aucune importance. Ce qu'il faut considérer ce sont les tarifs d'application. Or, dans ces tarifs, les compagnies ont imaginé de compliquer la division des marchandises : à la division en quatre classes, elles ont substitué une division en séries dont la nomenclature ne coïncide pas avec la division en classes. Le nombre et la composition des séries variait d'ailleurs suivant les compagnies. Il en a été ainsi jusqu'en 1879. De là l'obligation pour l'expéditeur, qui devait passer une marchandise sur deux ou plusieurs réseaux, de se rendre compte de la division en séries adoptée par chaque compagnie. Le Nord et Paris-Lyon avaient sept séries, tandis que la compagnie d'Orléans n'en avait que quatre[2].

Les *tarifs spéciaux* accordent aux expéditeurs des prix inférieurs à ceux qui sont portés au tarif général, pourvu qu'ils consentent à se soumettre à des conditions indiquées par les barèmes de la compagnie, d'où le nom de *tarifs conditionnels* donné

[1] La tonne kilom. est l'unité de trafic. Elle ne s'applique directement qu'aux marchandises mais elle a été étendue à l'ensemble de l'exploitation. L'expérience a prouvé que le transport d'un voyageur coûte à peu près autant par kilom. qu'une tonne de marchandises. Pour la répartition des dépenses communes entre les deux éléments (voyageurs et marchandises) il fallait adopter une unité commune de trafic. V. Colson, *op. cit.*, p. 264.

[2] V. Sarrut, *Transport des marchandises par chemins de fer*, in-8°, 1874.

aussi aux tarifs spéciaux : les clauses les plus importantes, au point de vue économique, sont celles d'augmentation du délai réglementaire, de wagon complet, de non responsabilité. Les expéditeurs ont soin de réclamer le tarif spécial pour les marchandises communes et lourdes. Presque toutes celles dont le trafic a une certaine importance sont dénommées dans les tarifs spéciaux[1]. Néanmoins, la distinction du tarif général et du tarif spécial est une nouvelle source de complications et d'erreurs, soit de la part du public, soit même de celle des agents des compagnies.

Les marchandises voyageant par tarifs spéciaux ont le plus fort tonnage ; ce sont les plus importantes pour le commerce et l'industrie. Cependant, on estime que celles qui restent soumises au droit commun entrent pour moitié dans le nombre total des expéditions et pour 1/4 environ dans les recettes de la petite vitesse.

Le système qui vient d'être esquissé a deux traits caractéristiques : la classification des marchandises et la différence des tarifs selon la vitesse. Bien que les classifications n'existent que pour la petite vitesse, il convient d'examiner tout d'abord les critiques dont elles ont été l'objet, car, en ceci du moins, il ne peut exister de dissentiment sérieux. On en était arrivé à ce point que les commerçants ne savaient souvent à quel tarif recourir pour leurs expéditions. Les tarifs généraux des diverses compagnies n'avaient d'autre base commune que l'assimilation identique, pour tous les réseaux, de 1,500 marchandises aux 72 marchandises types formant les quatre classes du tarif plein. Les

[1] Sous prétexte de tarifs spéciaux, les compagnies ne peuvent accorder des avantages particuliers à certains de leurs clients, lors même que ces avantages seraient motivés sur l'importance de leurs expéditions. Les tarifs homologués doivent être perçus indistinctement sans aucune faveur. C'est une conséquence de ce que les compagnies de chemins de fer sont en fait soustraites à la concurrence. Les tarifs homologués sont obligatoires. Ce principe est poussé si loin que depuis 1860 on n'admet plus les tarifs d'abonnement en vertu desquels les industriels, moyennant l'engagement de faire toutes leurs expéditions par chemin de fer, obtenaient des tarifs réduits. Ces tarifs d'abonnement favorisaient les grands industriels au détriment des petits. En Amérique, les traités particuliers tombent sous le coup de la loi du 4 février 1887. La loi anglaise de 1888 donne aux commissaires des chemins de fer créés en 1873 pleine juridiction au sujet des traités particuliers faits par les compagnies (art. 27).

taxes à percevoir dans l'intérieur du réseau de Paris-Lyon étaient au nombre de 6 millions contenues en un recueil de quatre gros volumes. Les classifications distinguaient 1,700 à 1,800 sortes de marchandises avec des tarifs spéciaux pour 450 à 800 d'entre elles selon les compagnies[1]. Dans certaines écoles de commerce, on avait jugé utile d'ouvrir des cours de tarification! La complication inextricable des tarifs donnait lieu à tant d'erreurs de la part du personnel des compagnies, à tant de perceptions abusives, qu'une profession nouvelle avait pris naissance et florissait : celle des vérificateurs des taxes perçues rémunérés par un tant pour cent des sommes dont ils épargnaient la perception indue ou dont ils faisaient obtenir la restitution à leurs clients! Aussi y a-t-il eu unanimité d'opinion sur la nécessité de simplifier les tarifs. — Qu'ont répondu les compagnies? Qu'en droit, les tarifs en vigueur résultent d'un contrat et ne peuvent être modifiés contre leur gré; qu'en fait, la diversité des tarifs était imposée par l'inégale répartition du trafic et les nécessités de l'exploitation commerciale; voilà pourquoi comme condition d'une simplification des tarifs, elles en demandèrent le relèvement, d'abord d'une manière directe, puis d'une manière déguisée.

1180. La réforme des tarifs en France. — A la suite de l'enquête sénatoriale de 1877, les compagnies proposèrent sur de nouvelles instances de l'administration, une classification expérimentée d'abord sur le réseau de l'État, en vue d'un tarif général commun, classification qui a été adoptée par décision ministérielle du 17 avril 1879. Désormais, sur tous les réseaux, les marchandises sont réparties uniformément en 6 séries et figurent dans la classification de chacune des compagnies, non seulement sous des dénominations identiques, mais encore avec le même numéro de série. C'était un progrès, mais un progrès insuffisant sous deux rapports : 1° l'unification de 1879 n'était relative qu'aux échanges entre réseaux différents; elle ne s'appliquait pas aux relations intérieures de chaque réseau; 2° elle

[1] V. Rapport de la commission sénatoriale des tarifs, par M. George (session 1878, n° 511). Ce rapport nous apprend que le recueil de *Paris-Lyon* formait alors un recueil de 4 vol. in-f° de 8,400 pages; que les tarifs des grandes compagnies étaient distribués en un recueil de 33 volumes comprenant 15,400 pages!

ne visait que le tarif général; mais laissait en dehors les tarifs spéciaux dont on sait l'importance. La convention provisoire de 1879 n'avait été prise que comme base d'une révision des tarifs généraux, et, sur ce point, l'accord ne s'est pas encore établi. En 1880 les grandes compagnies soumirent au gouvernement un projet de tarif général qui, d'après le comité consultatif des chemins de fer, devait avoir pour effet des relèvements notables pour la plupart des marchandises des séries supérieures, c'est-à-dire de celles auxquelles s'appliquent surtout les tarifs généraux. Le projet des compagnies fut donc repoussé[1]. La réforme des tarifs en France s'est ensuite poursuivie sur un autre terrain, celui de l'abaissement des taxes de la grande vitesse. Il en sera question bientôt (n° 1181). Quant à la classification, on en est resté à l'œuvre de 1879. Toutefois, cette œuvre a été indirectement complétée de deux manières : 1° l'uniformité des séries réalisée en 1879 avait nécessité un nivellement des taxes; à côté de quelques abaissements il y avait eu des relèvements dans les tarifs généraux. Depuis, les compagnies ont opéré, au moyen des tarifs spéciaux, un certain nombre de réductions de taxes profitant aux marchandises qui avaient été surtaxées; 2° dans l'élaboration des nouveaux tarifs à partir de 1883 les compagnies ont, sauf un certain nombre de divergences de détail appelées à disparaître, pris la sérification de 1879 pour base de la répartition des marchandises, tant pour les tarifs spéciaux que pour les tarifs généraux. De sorte que la sérification nouvelle s'applique désormais à l'intérieur de chaque réseau comme aux relations entre les réseaux différents. Elle comprend les tarifs spéciaux comme les tarifs généraux. Malgré cela, le système de nos tarifs est beaucoup trop compliqué encore et la complication vient de la diversité des taxes, de la multiplicité des tarifs spéciaux. Le livret Chaix forme deux volumes de 2,500 pages in-folio, d'un texte très-fin « dans lesquels, avoue M. Colson, il est extrêmement difficile de se reconnaître. » Par contre, le livret allemand est d'un maniement facile tant à cause de l'unité de barème pour tout l'Empire que de la simplicité des classifications.

L'adoption de bases uniformes pour les tarifs à défaut même de celle de tarifs communs, c'est-à-dire identiques sur les diffé-

[1] V. la circulaire du ministre des travaux publics, *J. off.*, 3 novembre 1881.

rents réseaux donne de grandes facilités aux compagnies pour liquider leurs comptes. C'est en Angleterre et aux États-Unis qu'aussitôt après que les relations entre les réseaux se furent multipliées les compagnies imaginèrent d'instituer un *clearing house* pour régler leurs comptes. Il était inadmissible qu'en passant d'un réseau sur l'autre dans ces pays où les compagnies sont si nombreuses, il fallût procéder à des transbordements coûteux et à des réexpéditions successives. Les compagnies s'empruntent mutuellement leurs lignes (n° 1170), sauf à se tenir compte à raison de leurs tarifs respectifs des parcours effectués sur les réseaux voisins[1]. Les partages de trafic entre réseaux limitrophes (n° 1171) donnent lieu entre nos compagnies de chemins de fer à des liquidations analogues à celles des compagnies anglaises ou américaines[2]. Il est souhaitable que la pratique de ces règlements s'étende et que les voyageurs comme les marchandises puissent circuler dans n'importe quelle direction sur tout le territoire sans être soumis aux ennuis et aux retards résultant de la nécessité de se faire délivrer autant de billets qu'ils empruntent de réseaux distincts.

1181. Après la question des bases de la tarification, vient la tarification elle-même. La réforme des taxes de transport poursuivie depuis si longtemps a-t-elle été accomplie conformément aux exigences de l'agriculture, du commerce et de l'industrie? Les intérêts du public sont-ils protégés contre le monopole des compagnies? où en sommes-nous sur ces différents points relativement aux autres peuples? De 1877 à 1883 un fort courant d'opinion s'établit en France en faveur de la réforme des tarifs qui était dès lors accomplie ou tout au moins à l'ordre du jour dans la plupart des autres pays. Les compagnies résistèrent; elles annoncèrent même alors la nécessité de prochains relèvements (n° 1174). Lors des conventions de 1883 les compagnies cédèrent sur un point, le moins important au point de vue des recet-

[1] V. sur le *clearing house* des chemins de fer, Hadley, *op. cit.*, p. 211 et suiv.

[2] Un système un peu différent est suivi par l'Ouest et l'Orléans pour les parties de leur réseau qui se réunissent : le public suit l'itinéraire qu'il veut et un règlement de comptes a lieu ensuite. Seulement, pour éviter la guerre de tarifs, les deux compagnies ont de concert établi les prix d'après la voie la plus courte, et la recette est ensuite partagée selon les trafics suivis. C'est plus qu'un *clearing;* c'est ce qu'on a appelé le système de la bourse commune.

tes, celui du transport des voyageurs, mais elles surent éviter que des stipulations relatives au transport des marchandises fussent insérées dans le texte des conventions. L'engagement des compagnies de réduire le prix des places n'était d'ailleurs qu'éventuel : la réduction de 30 p. 0/0 sur la 3e classe, de 20 p. 0/0 sur la 2e, de 10 p. 0/0 sur la 1re ne devait avoir lieu que quand l'État abolirait la surtaxe imposée en 1871. Cette réforme s'est enfin accomplie en 1892.

Pour les tarifs des marchandises, à défaut d'articles dans les conventions les obligeant à des réformes déterminées, les compagnies écrivirent des lettres annexées aux conventions elles-mêmes et contenant diverses promesses : elles s'engageaient à réviser les tarifs de pénétration intéressant le régime douanier; annonçaient des réductions de tarifs pour la petite vitesse et promettaient de faire effort pour appliquer aux six séries de marchandises, sur tous les réseaux, une même taxation kilométrique à base décroissante à mesure que la distance augmenterait. L'exécution de ces promesses impliquait un remaniement laborieux, un long travail. Les compagnies ne s'étaient pas engagées à terme fixe. Les premières conventions homologuées renouvelant les tarifs furent celles de Paris-Lyon et de l'Est (1885). Vinrent ensuite celles du Nord (1886), de l'Orléans (1887), de l'Ouest (1888), enfin du Midi (1890). A peine fut-il connu, le nouveau tarif de Paris-Lyon suscita de vives et générales protestations. Une grande interpellation eut lieu à la Chambre des députés à ce sujet (commencée le 22 février et terminée seulement le 27 mars 1887). Au cours de la discussion, il fut établi non seulement que le nouveau tarif renfermait des relèvements de taxes (au nombre de 436, plus 255 pour la moitié du réseau, sur un total de 1,140 marchandises), et, au mépris des engagements pris, d'injustifiables tarifs de pénétration, mais qu'en ce qui concerne les réductions annoncées, le public n'obtenait que des satisfactions dérisoires. C'est ainsi qu'au lieu d'une réduction promise de 10 p. 0/0 sur les produits alimentaires (beurres, gibiers, fruits, etc.) expédiés par grande vitesse, le nouveau tarif maintenait à 1 ou 2 centimes près le prix total du transport par tonne à 200, 500 et 1,000 kilom. [1].

[1] 62 fr. 10 au lieu de 62 fr. 13 pour 200 kilom.; 143 fr. 45 au lieu de 143 fr. 44 pour 500 kilom.; 254 fr. 30 au lieu de 254 fr. 32 pour 1,000 kilom.

Les nouveaux tarifs de la compagnie du Midi sont encore plus élevés que ceux du Paris-Lyon. D'ailleurs si l'on excepte l'Est et le Nord dont les tarifs sont un peu plus modérés on est autorisé à dire que la réforme des tarifs des marchandises a complètement avorté jusqu'ici.

Le 27 mars 1886, à la fin de la discussion sur les tarifs du Paris-Lyon, la Chambre des députés vota l'ordre du jour motivé suivant : « La Chambre, prenant acte des résolutions du gouvernement : 1° de poursuivre activement avec les compagnies de chemins de fer des négociations en vue de l'amélioration des tarifs en vigueur ; 2° de constituer la commission prévue par les lettres des compagnies relativement à la révision des tarifs intéressant le régime douanier du pays, etc., » décidait de constituer une grande commission parlementaire de 44 membres chargée de proposer les mesures législatives propres à fortifier les droits et l'autorité de l'État en matière de tarifs. Cette résolution ne porta pas de fruits dans le cours de la même législature, mais dans les sessions de 1889 et de 1890 l'un des membres de la commission des 44 reprit sous forme de proposition de loi le projet élaboré par la commission de 1886 [1]. De son côté le ministre des travaux publics, M. Yves Guyot, déposa au cours de la session de 1891 un projet de loi sur le transport des marchandises par chemins de fer [2].

Le projet ministériel et l'ancien projet de la commission repris par M. Pelletan répondent à des notions essentiellement différentes sur les rapports de l'État et des compagnies. Le projet Yves Guyot est conforme à l'idée selon laquelle les concessions sont des contrats qui lient l'État comme les compagnies; les tarifs homologués constituent pour les compagnies un droit acquis. En conséquence, par rapport aux concessions existantes, le projet se borne à codifier les règles relatives à l'établissement, l'homologation et la publicité des tarifs. Les innovations restrictives de la latitude jusqu'ici laissée aux concessionnaires sont limitées aux concessions postérieures. A l'avenir, les nouvelles compagnies devront accorder les tarifs réduits aux stations non dénommées; elles ne pourront refuser la soudure des tarifs.

[1] V. propositions Pelletan, session 1889, Chambre, *annexes*, *J. off.*, p. 646 et session 1890, *annexes*, *J. off.*, p. 222 et suiv.

[2] Session 1891, Chambre, *annexes*, p. 732 et suiv.

Pour les tarifs de pénétration, de transit, elles devront se conformer aux conditions déterminées par la loi. Seules, les dispositions prohibitives concernant les clauses de non-responsabilité ou de responsabilité limitée feront loi pour toutes les compagnies, même pour les compagnies actuelles. Dans quelle mesure les compagnies peuvent-elles s'exonérer de la responsabilité ; quelle est la portée des clauses restrictives qu'elles insèrent dans les tarifs, en modifiant les règles du droit commun? Il est évident que ce sont là des questions qu'elles ne peuvent résoudre souverainement en se retranchant derrière l'homologation. Les clauses restrictives de la responsabilité normale ont d'ailleurs donné lieu à des difficultés d'interprétation que le législateur a le droit de régler. Sur tous les autres points, le projet de loi de 1891 tirait des conséquences très-logiques et très-justes des effets de la concession, mais il faut bien avouer qu'en réponse à la résolution de 1886, dont l'exposé des motifs commence par reproduire les termes, c'est un aveu d'impuissance. L'État n'a aucun moyen régulier de faire aboutir la réforme des tarifs sous le régime des contrats avec les compagnies.

C'est une pensée diamétralement contraire qui a inspiré le projet de la commission de 1886. L'État doit avoir la haute main sur les tarifs. Il n'a pas abdiqué en faisant des concessions. Les compagnies ne sont pas dans la situation d'entreprises indépendantes puisqu'elles obtiennent le concours financier et la garantie de l'État. En conséquence la loi déterminera désormais pour toutes les compagnies tant présentes que futures, les clauses ou les taxes dont le bénéfice peut être réclamé par le public, ainsi tarif réduit par wagon plein, ainsi encore tarif des stations non dénommées; à l'inverse, la loi détermine aussi les clauses qui seront désormais prohibées, par exemple les tarifs de pénétration, les clauses d'exonération de responsabilité, etc... Rien de tout ceci n'est contraire aux prérogatives des compagnies existantes : elles n'ont de droits que ceux qui résultent du cahier des charges; une homologation ne peut donner un droit acquis à des taxes, à des clauses qui ne sont pas autorisées par les contrats. L'État doit avoir la maîtrise des tarifs. Aussi par imitation des réformes faites à l'étranger, une commission dite des tarifs aura le droit de contrôler les tarifs, de faire disparaître ceux qui seraient contraires au nouveau régime. — Sans doute, ce ne

sont pas là pour la souveraineté des droits excessifs ; il est certain qu'elle a tort lorsqu'elle s'en dessaisit, mais la question est de savoir si par les concessions elle ne les a pas abdiqués. A notre avis c'est ce qui a eu lieu et la seule issue est le rachat.

1182. La réforme des tarifs à l'étranger. — C'est en Belgique, en Allemagne, en Autriche-Hongrie, tous pays où existe un réseau d'État, que la réforme des tarifs a été faite avec le plus de hardiesse et de succès. Toutefois certains pays dans lesquels l'ensemble des voies ferrées est concédé ne se sont pas arrêtés devant les obstacles que les contrats pouvaient dresser devant eux. En Hollande (loi du 9 avril 1875), en Espagne (loi du 29 mars 1877) la loi a donné à l'État par raison d'intérêt général le droit de modérer les taxes perçues par les compagnies moyennant une compensation pécuniaire à leur profit. En Angleterre et aux États-Unis, l'État a ressaisi la haute main sur les compagnies sans admettre de droit à une indemnité.

La réaction contre l'indépendance absolue des compagnies et les abus de l'exploitation commerciale remonte en Angleterre à 1873. Bien que les lignes de chemin de fer y aient le caractère de propriété privée, la loi du 21 juillet 1873 n'a pas hésité à prendre des mesures contre l'arbitraire des compagnies. C'est elle qui a prescrit la publicité des tarifs et institué une juridiction spéciale, la commission des chemins de fer à laquelle doivent être soumises les contestations relatives à l'exploitation et les projets de conventions pouvant avoir pour effet de placer des voies navigables sous la dépendance des compagnies. De 1873 à 1886 la commission statua sur 110 questions qui lui avaient été soumises. C'était peu : aussi la loi du 10 août 1888 a étendu les pouvoirs des commissaires et obligé les compagnies à soumettre au *board of trade* leurs tarifs maximums. En cas de désaccord avec le gouvernement, c'est le Parlement qui statue sur les tarifs. Le droit du Parlement paraîtrait injustifiable, les compagnies ayant une propriété véritable et perpétuelle, si l'on ne savait qu'il approuve les tarifs après enquête lors de la concession, mais en retenant le droit de les réviser. C'est du moins la faculté revendiquée comme un droit ancien par le Parlement, en sorte que la loi de 1888 loin de violer les principes du droit en serait une application stricte. On ne peut donc tirer de là un argument en faveur du droit de révision des

Chambres françaises sur les tarifs de nos compagnies : entre la législation anglaise et la nôtre il n'y a que des antithèses sur ce qu'est la concession et les droits qui en résultent [1].

Aux États-Unis l'*interstate commerce bill* du 4 février 1887 attribue à une commission de considérables pouvoirs. Cette même loi déclare que les prix de transport doivent être « justes et raisonnables ; » les perceptions exagérées sont illégales, les coalitions (*pools*) sont prohibées ainsi que les manœuvres ayant pour but de jeter le trouble dans les relations commerciales. Malheureusement la loi est mal observée et les coalitions n'ont pas désarmé (n° 1170). Plus naturellement encore, une intervention très-directe de la puissance publique s'est produite dans un pays où la notion de l'État est très-forte ; en Allemagne, surtout depuis 1879, les compagnies entourées et comme noyées par le réseau d'État ne subsistent qu'à la condition de se soumettre (n° 1160).

La réforme des tarifs, comme nous l'avons dit, s'est faite d'abord et surtout dans les pays où une partie des chemins de fer est entre les mains de l'État. L'initiative vient de la Belgique : de 1860 à 1868, les taxes, spécialement celles des grosses marchandises et à longue distance, furent réduites, quelques-unes des 2/3, sur les lignes de l'État. Le trait caractéristique du système belge consiste en ce que la base kilométrique n'est constante que sur un parcours limité ; au delà, la perception n'est plus proportionnelle à la distance, mais suit une progression décroissante. Ce système a un fondement très-rationnel, même au point de vue de l'exploitation commerciale puisque le coût réel du transport n'est pas exactement proportionnel à la distance (n° 383). La partie de nos nouveaux tarifs à base décroissante a été inspirée par le système belge, mais nous n'avons pas encore emprunté à la Belgique qui en a eu l'initiative le système de tarif par wagon complet qui a pris depuis partout à l'étranger un si considérable développement.

Après 1870, l'Allemagne a fait l'essai en Alsace-Lorraine d'un nouveau tarif de taxes uniformes dans lequel les seules distinctions admises sont parfaitement rationnelles. Dans le système

[1] V. Gomel, *Les droits de l'État sur les tarifs de chemin de fer en Angleterre* et Aucoc, *Bull. de la soc. de lég. étrang.*, 1892, p. 151 et suiv.

anglo-français des séries, les marchandises sont taxées d'après la valeur. Le tarif d'Alsace-Lorraine fut basé pour les colis isolés sur le poids des marchandises, à cette seule exception près que les marchandises brutes qui sont expédiées en grandes masses (houilles, minerais) obtiennent un tarif réduit (*pfennig tariff*). Le trait principal de cette tarification est d'avoir pris pour unité le wagon plein, c'est-à-dire à la fois le poids et la capacité. En donnant aux expéditeurs intérêt à charger par wagons pleins, on diminue la manipulation et la charge du poids mort. Le tarif à wagon plein a été combiné également avec le tarif par colis isolé dans les tarifs des chemins de fer allemands de 1877. Seulement, à la différence du système primitif d'Alsace-Lorraine qui supprimait toute classification, on y a distingué trois tarifs spéciaux pour un certain nombre de marchandises dénommées. Les 19/20es des expéditions en Allemagne se font par wagon complet d'où une réduction de près de moitié sur le tarif des marchandises isolées. C'est un énorme avantage pour le commerce. On a objecté qu'il favorisait surtout certains intermédiaires, les *groupeurs* dont les bénéfices sont enlevés aux chemins de fer sans profit pour le public. Cette objection est spécieuse : l'écart des taxes est assez grand pour qu'à côté des bénéfices de groupeurs qui sont limités par la concurrence qu'ils se font entre eux, il y ait une forte marge au profit des expéditeurs eux-mêmes. D'ailleurs souvent ceux-ci font le chargement complet sans recourir aux groupeurs, c'est le cas de beaucoup d'industriels et de commerçants. Enfin le groupage est pratiqué depuis longtemps dans les autres pays sans qu'il ait donné lieu à des plaintes sérieuses.

La réforme la plus originale et la plus hardie est sans contredit celle du tarif zonal hongrois due à l'intelligente initiative du ministre de Baross. Ce tarif a d'abord été appliqué à partir de juillet 1889 aux voyageurs. Un tarif analogue pour les marchandises a été mis en vigueur au 1er janvier 1891. De Hongrie, le tarif zonal s'est propagé en Autriche. La Prusse s'est inspirée pour le nouveau tarif réduit des céréales, farines et légumes, du tarif hongrois des marchandises (1891). Le tarif hongrois des voyageurs distingue pour les parcours du trafic dit *lointain*, 14 zones. Les parcours du trafic dit *rapproché*, c'est-à-dire à la 1re ou à la 2e station sont en 3e classe de 0,25 et 0,37 cent. La 1re

zone du trafic dit lointain s'étend jusqu'à 25 kilom. (prix en 3e classe 0,62 cent.), de la 2e à la 11e, chaque zone comprend 15 kilom.; la 12e et la 13e en comprennent 25; enfin dans la 14e sont placés tous les parcours de plus de 225 kilom., fussent-ils de 1,000 kilom. (prix en 3e classe 14 fr. 50). Le but a été de développer par des réductions proportionnellement plus fortes les voyages extrêmes ou à courte ou à longue distance. Grâce aux facilités résultant du nouveau tarif, dans l'année qui a suivi sa mise en vigueur, le nombre des voyageurs[1] a augmenté dans une proportion incroyable : en 1890, près de 18 millions de voyageurs au lieu de moins de 5 millions (1888-89).

Le nouveau tarif austro-hongrois des marchandises n'a rien changé aux expéditions par grande vitesse, mais, pour la petite vitesse, a introduit la distinction en 3 zones : de 1 à 200 kilom.; de 200 à 400; au-dessus de 400. On distingue les marchandises expédiées isolément ou par wagons complets; celles-ci sont réparties en 3 classes; en outre les céréales, les combustibles, les engrais et matériaux bruts (minerais, pierres, etc.) jouissent de tarifs exceptionnels à taux extrêmement faible[2].

Les réformes accomplies dans les divers pays ont laissé subsister la distinction entre la grande et la petite vitesse. Cette distinction a été critiquée par quelques économistes. D'après eux, les transports par voie ferrée ont pour caractères propres le bon marché et la célérité ; les frais de traction n'augmentent pas d'ailleurs avec la vitesse. Ces objections ne devaient pas prévaloir; elles sont seulement spécieuses : la célérité est d'abord chose relative : indispensable pour les denrées qui se corrompent promptement, elle l'est beaucoup moins à coup sûr s'il s'agit de matériaux, de combustibles, de minerais. L'obligation pour les compagnies de se charger de toutes les expéditions serait singulièrement aggravée, si toutes les marchandises devaient voyager par grande vitesse. Les frais de traction pour un même poids ne changent pas il est vrai, mais la manutention rapide exigerait un personnel plus nombreux et la mise en mouvement

[1] Le premier semestre de 1891 a donné 11,1 millions de voyageurs, la progression se soutient. *Bull. du min. des trav. publ.*, 1892, t. I, p. 134.

[2] V. sur les tarifs austro-hongrois, Nemenyi, *Revue d'Écon. politique*, 1891, p. 569 et suiv.; Mange, *Le tarif par zones*, dans la *Revue des chemins de fer*, avril 1892.

de trains supplémentaires à certains jours et à certaines heures.

Le principe de la distinction est donc rationnel; l'application qui en a été faite, particulièrement en France, peut seule être justement critiquée. On distingue deux sortes de délais, les délais légaux et les délais conventionnels. Les délais légaux de transport sont, sans compter ceux de la livraison, ainsi réglés : 1° pour la grande vitesse, les marchandises sont chargées sur le premier train de voyageurs, pourvu qu'elles aient été présentées à l'enregistrement trois heures avant l'heure réglementaire du départ. La durée du transport est celle même du trajet du train; 2° pour la petite vitesse, les marchandises sont expédiées d'après l'ordre même des inscriptions, au plus tard dans le jour qui suit celui de la remise[1]. La durée du trajet est encore calculée à raison de vingt-quatre heures par fraction indivisible de 125 kilom.[2]. Les délais conventionnels sont fixés par chaque compagnie, ils varient selon les séries. Si les marchandises empruntent plusieurs réseaux, il faut ajouter à chaque transmission un jour pour l'expédition, un jour pour la livraison.

Le plus ordinairement, les délais réglementaires sont encore augmentés par l'effet de la demande d'un tarif spécial : au délai ordinaire, de cinq jours par exemple, le tarif spécial ajoute un délai supplémentaire, souvent huit jours. Les délais de transmission sont excessifs, et parfois ridicules : de Cette à Montpellier, par tarif spécial, on s'est plaint de ce qu'il fallait neuf jours, soit 3 kilom. 1/9e par jour! C'est singulièrement oublier que la célérité est la qualité dominante des communications par voie ferrée (n° 385)! Évidemment, il conviendrait d'abréger les délais de petite vitesse, surtout pour les longues distances et, comme il est prouvé que la cherté de la grande vitesse la rend impraticable pour les marchandises ordinaires, on devrait organiser une moyenne vitesse à moindre prix[3].

1183. Quelles ont été les conséquences des réformes de tarifs

[1] Il y a cependant contradiction entre la règle d'expédition selon l'ordre des inscriptions et cette autre règle que le délai total est seul obligatoire pour les compagnies. V. Sarrut, *op. cit.*, n° 399.

[2] Jusqu'à concurrence de 25 kilom., on ne compte pas les excédents de distance. Sur certaines lignes, au nombre de 62, la durée est réduite à 24 heures par 200 kilom.

[3] V. sur ce point le rapport de Dietz-Monnin. En Angleterre, il n'y a pas

opérées à l'étranger sur le développement du trafic et sur le produit net? Quel est le prix des transports en France comparativement aux principaux pays d'Europe? La réforme belge de 1860 à 1868, a accru le tonnage des grosses marchandises et la recette brute kilométrique s'est élevée de 30 p. 0/0. Grâce au développement du trafic, le produit net s'est maintenu au niveau antérieur. Quant aux taxes des voyageurs, la Belgique a opéré deux réformes successives en 1866 et en 1871 : la première, consistant dans une réduction de 60 p. 0/0, avait produit une dépression notable, non seulement du produit net mais du produit brut ; la deuxième a eu un meilleur résultat sur l'exploitation financière, bien que le produit net ait subi en définitive une certaine diminution. En Angleterre, les réductions de tarifs de la grande vitesse, faites spontanément par les compagnies depuis 20 ans, ont seulement ralenti la progression du produit brut sans en général amoindrir le produit net[1]. En Allemagne, de 1875 à 1889, le prix de la tonne kilom. est descendu de 6 fr. 26 à 4 fr. 85, soit de près de 1/5e. Dans cette période, malgré la crise industrielle, le trafic a encore augmenté de 4 milliards de tonnes kilom. Quant au produit net, de 520 millions de francs en 1881, il a atteint, en 1889, 666 millions! Dans le même temps en France, avec l'état stationnaire de nos tarifs, le trafic tombait de près de 11 milliards à 9 milliards de tonnes kilométriques.

L'exemple le plus remarquable de succès financiers à la suite d'une réforme de tarifs est certainement celui de l'Autriche-Hongrie : en 1890, les recettes des voyageurs sont montées de 21 millions de francs à 31, soit une plus-value immédiate de 24 p. 0/0. Pour le second exercice, 1890-1891, une nouvelle plus-value de 9 p. 0/0 a été obtenue, d'où un gain total de 30 p. 0/0[2]. Cependant les réductions opérées ont été très-fortes, de 20 p. 0/0 sur l'ensemble, mais de 55 p. 0/0, de 65 p. 0/0 pour les premières zones et au minimum de 55 p. 0/0 dans la quatorzième. Faut-il conclure de ces exemples que tout abaissement de taxe

de délai réglementaire, mais le fait général est l'expédition par voie rapide. Sur le Continent les délais de petite vitesse, ne diffèrent pas très-sensiblement des délais de notre tarif général.

[1] V. *Album de Stat. graphique* (min. trav. publ.), 1892, p. XIII et planche 19.

[2] En Autriche le tarif, imité du tarif hongrois, a causé une certaine diminution de recettes, mais ce tarif est différent, il comprend 26 zones.

ne porte pas atteinte au produit net et même peut le relever? Ce serait une conclusion téméraire. En Hongrie notamment le trafic devait être stimulé : on ne comptait en moyenne avant la réforme qu'un voyage annuel par habitant. L'abaissement des prix a eu une influence éminemment heureuse : le nombre des voyageurs a plus que triplé. C'étaient là des circonstances exceptionnellement favorables, toutefois les expériences des pays étrangers autorisent à dire que le trafic des chemins de fer est susceptible d'une large expansion qui se manifeste dès que la compression résultant de la cherté des taxes cesse d'y faire obstacle. Aussi la dépression du produit net est peut-être moins à redouter qu'après une réforme postale (n° 1172). Les États qui, ayant la maîtrise des tarifs, ont eu le souci de favoriser le développement économique par le bon marché des transports ont abordé résolûment la réforme ; aucun n'a eu à s'en repentir. Au contraire, la France, paralysée par la résistance des concessionnaires, n'a fait aucun progrès depuis 10 ans pour le trafic sur les voies ferrées ; bien au contraire, elle a subi une considérable diminution de trafic que la crise industrielle de 1883 à 1889 ne peut expliquer suffisamment. En effet, pendant cette même crise, le trafic des voies navigables s'est accru de 900,000 tonnes kilom. Sur le réseau d'État, si l'on en juge par la portion de ce réseau qui est restée constante, le trafic a également augmenté.

Le tableau des taxes kilométriques moyennes pour 1884 donnait, pour les différents pays d'Europe, le classement suivant au point de vue du bon marché des transports : Hollande (4 c. 12), Belgique (5 c.), Allemagne (5,18), Danemark (6,32), Russie (6,45), Autriche-Hongrie (6,55), Suisse (6,56). La France venait au huitième rang.

Seule parmi les grands États continentaux, l'Italie se plaçait après nous. Quant à l'Angleterre, les documents officiels manquent, mais on sait par de nombreux exemples que la tonne kilométrique y est à un prix notablement plus élevé qu'en France. Toutefois ce qui est vrai du prix apparent du transport ne l'est peut-être pas du prix réel. Quand on compare l'Angleterre et la France il faut tenir compte de deux différences : 1° les compagnies anglaises ont établi les lignes et les exploitent avec leurs seules ressources ; au contraire, en France, on sait quels sacrifices financiers elles ont demandé à l'État ; « donc l'expéditeur

français, remarque très-judicieusement M. Sarrut, avant de payer la somme que la compagnie lui réclame pour le transport de sa marchandise, a déjà payé une certaine somme à la compagnie en sa qualité de contribuable[1]; » 2° les transports ne sont pas ralentis en Angleterre par les délais réglementaires ou conventionnels. Celui qui, en France, voudrait obtenir la vitesse ordinaire des expéditions anglaises devrait payer le tarif de la grande vitesse, c'est-à-dire un tarif encore plus élevé que le tarif anglais. Peu importe d'ailleurs, au point de vue des principes, le résultat de la comparaison entre les deux pays, puisque, en Angleterre comme en France, la cherté des transports est la conséquence logique de l'exploitation commerciale par les compagnies[2].

Depuis 1884 les réformes opérées en Allemagne et surtout en Autriche-Hongrie ont encore accentué notre infériorité. On a cependant essayé de prouver que les prix de transport n'étaient pas plus élevés en France qu'à l'étranger. Si, a-t-on dit, la tonne kilométrique moyenne coûte moins en Allemagne qu'en France, cela tient, non à ce que les tarifs y sont à meilleur marché, mais à la nature des marchandises transportées; les marchandises lourdes et encombrantes, les moins taxées, circulent proportionnellement en plus forte quantité sur les réseaux allemands que sur les nôtres et par suite les moyennes sont faussées. En vue d'arriver à une comparaison moins fautive, M. Picard[3] a imaginé de substituer aux moyennes la comparaison directe des tarifs pour les différentes marchandises. Il établit ce parallèle entre le tarif du réseau de l'Est et les tarifs allemands et conclut « que nos tarifs peuvent supporter avec avantage la comparaison avec ceux de nos voisins. » Cette méthode est plus empirique, plus faillible encore que celle des moyennes : 1° M. Picard ne tient pas compte de la place si grande qui appartient dans le système allemand au tarif par wagon complet; 2° le parallèle entre plusieurs centaines de prix, certains plus élevés, d'autres plus faibles, ne peut donner lieu qu'à des appréciations contradictoires. Il faudrait attribuer à chaque espèce de marchandises un

[1] Sarrut, *op. cit.*, p. 119. On verra cependant plus loin qu'il n'y a pas d'assimilation absolue à faire entre le péage et la contribution aux dépenses d'établissement par voie d'impôt.

[2] V. le tableau des tarifs moyens donné par de Foville, *op. cit.*, p. 70.

[3] V. Picard, *op. cit.*, t. IV, p. 520 et suiv.

coefficient déterminé; 3° enfin, le tarif du réseau de l'Est, est avec celui du Nord le plus modéré.

M. Pelletan s'est servi des moyennes, mais pour répondre à l'objection des différences existantes entre les éléments du trafic il a également pris celui de nos réseaux qui offre le trafic le plus semblable au trafic des chemins allemands, à savoir le Nord. Les éléments de beaucoup les plus importants figurent des deux parts pour des quotités à peu près pareilles[1]. Cela étant, on peut avoir foi aux moyennes respectives soit 4 c. 94 pour la tonne kilometrique en Allemagne et 5 c. 30 à 5 c. 40 pour la même unité sur le réseau du Nord, soit 8 à 9 p. 0/0 de différence à notre désavantage. La compagnie du Nord ayant avec l'Est le tarif le plus modéré, la cherté relative de nos transports se trouve prouvée *a fortiori* par rapport aux autres compagnies.

Si du tarif des marchandises nous passons aux taxes des voyageurs, les tableaux comparatifs dressés en 1884 classaient dans l'ordre suivant au point de vue du bon marché les différents pays (taxe kilométrique moyenne *impôts non compris*) : Belgique (3 c. 60), Danemark (4 c.), Allemagne (4 c. 23), Norwège (4 c. 45). La France (4 c. 73) venait au cinquième rang. En réalite elle ne devait occuper qu'un rang bien inférieur à cause de l'impôt exorbitant de 23 p. 0/0 établi sur la grande vitesse. Nous ne passions en réalité qu'après l'Autriche-Hongrie, les Pays-Bas et peut-être la Russie où existe aussi un impôt assez lourd quoique moindre qu'en France. Pour l'Angleterre, la question restait douteuse en l'absence de statistiques officielles, mais les taxes sur les voyageurs y sont aussi fort élevées. Même après la réforme de 1892, le prix des places en France (4 c. 93 en 3e cl.)[2] reste plus élevé qu'en Belgique (3 c. 8 et 4 c. 8 par express), qu'en Autriche-Hongrie (2 c. 25 et 3 c. 75) et qu'en Allemagne, en tenant compte de la quatrième classe (2 c. 25)[3].

Pour conclure quant à nos tarifs, on peut dire que si les com-

[1] Les houilles forment 45 p. 0/0 du trafic du Nord; 48 p. 0/0 du trafic allemand; les fers et métaux, 10 0/0 sur le Nord; 6 p. 0/0 et de 1 à 4 p. 0/0 pour les minerais en Allemagne, etc... V. Pelletan, *op. cit.*, *J. off.*, *loc. cit.*, p. 225.

[2] Il s'agit ici du tarif plein et non comme *suprà* de la taxe kilométrique moyenne.

[3] Nos tarifs réformés sont légèrement inférieurs à ceux de la Suisse, de la Suède, des Pays-Bas. Ceux de la Russie, de l'Italie s'en écartent davan-

pagnies se sont refusées à une réforme sérieuse, ce n'est pas comme on l'a prétendu, que les tarifs soient chez nous au taux le plus bas possible; c'est qu'elles n'ont su ni construire, ni exploiter économiquement; c'est qu'elles ont craint la diminution des dividendes. Elles ont été, ce qui est naturel, guidées par leur intérêt, peut-être même l'ont-elles envisagé d'une façon étroite; de là leur timidité, leur esprit de résistance. L'intérêt du public commande qu'il soit fait un autre usage des voies ferrées : parties de l'outillage national, elles doivent être exploitées non pour l'intérêt de quelques-uns, mais pour l'intérêt général. C'est ce que voulait le préambule de l'ordonnance du 15 novembre 1846 : « les chemins de fer font essentiellement partie du domaine public : ils ne peuvent, ils ne doivent être exploités que dans l'intérêt de tous. » L'exploitation des compagnies est par malheur inconciliable avec ce principe fondamental. Les mesures prises en divers pays pour renforcer les droits de l'État marquent les premiers pas d'une évolution vers la fin du système des concessions. On commence à comprendre que l'un des plus importants éléments de l'outillage national, celui dont l'usage intéresse de plus près la puissance publique, à cause du monopole qu'il confère, ne peut être abandonné à la discrétion d'intérêts privés. En dehors des concessions, on peut hésiter au sujet du mode d'exploitation préférable; mais, pour quiconque est convaincu de la nécessité de la réforme, le mot de ralliement doit être : « l'État maître des tarifs. »

1184. Droit de rachat. — Pour restituer à l'État la liberté des tarifs, faut-il attendre l'expiration des délais de concession, ajourner la réforme en France jusqu'au milieu du vingtième siècle? Ce n'est aucunement une nécessité. Les cahiers des charges contiennent la réserve du droit de rachat après les quinze premières années de la concession[1]; or, la période des quinze premières années est écoulée pour toutes les grandes

tage. Mais c'est en Angleterre que les transports des voyageurs sont aujourd'hui les plus chers : 6 c. 5 (trains omnibus) et 8 c. 45 (express) pour la troisième classe.

[1] Pendant les quinze premières années, l'État eût pu rentrer en possession des voies ferrées, mais au moyen de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Toutefois quelques auteurs ont mis en doute que l'État pût, avant l'expiration des quinze années, user de l'expropriation. V. Picard, t. II, p. 572.

compagnies[1]. Le gouvernement peut racheter la concession entière quoique certaines lignes soient concédées depuis moins de quinze ans (loi du 24 mars 1874). Quant au prix, il consiste en une annuité payable depuis le jour où le rachat est opéré jusqu'à la date où devait expirer la concession. L'annuité est déterminée d'après les produits nets de la dernière période septennale de l'exploitation[2] pour toutes les lignes dont la mise en exploitation date de moins de 15 ans. Outre les annuités dont il vient d'être question, l'État doit rembourser à dire d'experts les objets mobiliers (matériel roulant, machines, etc.) appartenant aux compagnies.

Voilà le règlement antérieur à 1870. Depuis, le droit au rachat est resté intact, mais les conditions en ont été singulièrement aggravées en 1874 et en 1883, lors des conventions avec les grandes compagnies. Avant 1874, le gouvernement avait émis la prétention de racheter l'ensemble d'un réseau d'après les produits nets de la concession entière bien qu'elle comprît des lignes concédées depuis moins de 15 ans. La loi de 1874 (dite loi Montgolfier) décida que pour ces dernières lignes le rachat devrait être effectué, non d'après le produit net, mais d'après le coût de premier établissement. Les conventions de 1883 ont étendu ce mode de règlement aux lignes dont la mise en exploitation remonte à moins de 15 ans. Le point de départ est donc reculé : ce n'est ni la date de la concession, ni celle de l'achèvement des travaux, mais celle de la mise en exploitation. En outre de l'annuité de rachat, les compagnies auront droit désormais au remboursement des dépenses, pour travaux complémentaires faits depuis 1884, autres que celles du matériel roulant, pourvu que ces dépenses aient eu lieu avec approbation du Ministre des travaux publics, sauf déduction de 1/15e par chaque année écoulée depuis l'exécution des travaux[3]. Enfin une dernière aggravation résulte des conventions de 1883 avec les

[1] L'origine de la concession, quant au point de départ du délai de rachat a, en effet, été ainsi fixé : Nord, 1852; Est, 1855; Ouest-Orléans, 1858; Paris-Lyon-Méditerranée, 1860; Midi, 1862.

[2] On retranche les deux années les plus faibles et l'on établit le produit net moyen sur les cinq autres à la condition qu'il ne soit pas inférieur à la dernière des sept années.

[3] Ce remboursement pourrait-il, au gré de l'État, être fait par annuités

compagnies abonnées en quelque sorte à la garantie d'intérêt (Ouest, Est, Midi, Orléans). Le prix total du rachat ne doit en aucun cas consister en une somme correspondante à une annuité inférieure au montant du revenu réservé aux actionnaires, augmenté des charges d'intérêt et d'amortissement des emprunts[1]. On a peine à concevoir comment une assemblée soucieuse des droits de l'État a pu souscrire de tels avantages au profit de compagnies qui ne se soutiennent qu'à raison de l'appui que l'État leur donne! En vérité les compagnies ont fait tout leur possible pour rendre inoffensive entre les mains de l'État l'arme du rachat dont il refusait de se dessaisir!

Jusqu'ici il n'a été fait que quelques rachats partiels : 1° celui de la ligne de Paris à Lyon en 1848; 2° celui des lignes des Charentes et de la Vendée, d'Orléans à Châlons et à Rouen, etc., en vertu de la loi du 18 mai 1878. Le premier n'a pas eu de conséquences durables, une nouvelle concession ayant été accordée en 1852[2]. Le second s'applique à des compagnies en souffrance, qui, à cause de l'interruption des travaux de construction ou de l'exploitation, étaient sous le coup de la déchéance. On n'était donc pas dans l'hypothèse du rachat, mais, à tort ou à raison, on a pensé que la déchéance pure et simple eût frappé trop rigoureusement les actionnaires et les obligataires. Quoi qu'il en soit, 2,615 kilom. ont été ainsi soustraits au régime des concessions (loi du 18 mai 1878)[3]. Depuis, d'autres rachats partiels de lignes d'intérêt général ou local ont été opérés par une série de lois. Ils s'appliquent à 1,600 kilom.[4].

L'idée du rachat général a fait son apparition en 1848, puis

ou en capital? C'est un point sur lequel il peut y avoir quelque difficulté. L'affirmative, à cause des travaux préparatoires de la loi approuvant les conventions, nous semble préférable.

[1] Les compagnies se sont fait garantir pendant cinq ans contre la diminution de recettes pouvant suivre la réduction du prix des places des voyageurs; l'annuité de rachat devrait être calculée sur les recettes nettes des voyageurs de l'année précédant la réforme.

[2] Ménier raconte dans l'*Avenir économique* la scandaleuse histoire de cette concession (t. II, p. 257).

[3] V. discussion à la Chambre des députés, *J. off.*, 8 au 16 mars, et au Sénat, *J. off.*, 8 au 11 mai 1878.

[4] Lois des 15 juillet 1879; 27 juillet, 4 août 1880; 13 janvier, 24 février,

en 1871 comme combinaison de libération du territoire. A la première date, le projet (projet Duclerc) (d'ailleurs insuffisamment étudié et appuyé sur des raisons assez faibles) était prématuré, puisque la période des quinze premières années n'avait pas pris fin et qu'il eût fallu procéder à une expropriation onéreuse. En 1871, il n'y eut même pas de discussion[1]. La question du rachat général n'a été vraiment en France à l'ordre du jour que de 1877 à 1883. La résistance au projet de concession de la ligne des Charentes et de la Vendée à la compagnie d'Orléans, la fit surgir avec une force toute nouvelle[2].

La Chambre des députés paraissait décidée à entrer dans la voie d'un rachat général; du moins, à la fin de l'année 1879, la commission chargée d'étudier le régime des chemins de fer se montrait hostile au projet du gouvernement, qui se bornait au rachat partiel des lignes de la compagnie d'Orléans en vue de former, avec les lignes antérieurement rachetées, un *septième réseau*. Par l'organe du rapporteur de la seconde sous-commission elle inclinait au rachat total des lignes d'Orléans moins comme but que comme moyen[3]. Malheureusement, la commission était divisée au sujet du régime d'exploitation à substituer à celui des compagnies concessionnaires, et, avant que ses conclusions eussent été discutées, le Gouvernement retirait son projet de loi (décembre 1880)[4].

La question n'était pas résolue mais seulement ajournée. Dès 1881 elle fut reprise par M. Papon. Mais déjà le ministre des travaux publics était entré en négociations avec les compagnies, spécialement avec la compagnie d'Orléans. Un projet de convention avec cette compagnie suspendant le droit de rachat (22

14 avril, 20, 22 juillet, 3 août, 23 sept. 1881. Dans cette série de rachats, pas plus que dans la première, il n'y a eu application du cahier des charges (Aucoc, *op. cit.*, p. 463).

[1] Projet Laurier, Gambetta, Rouvier. En 1873, la proposition d'un rachat limité à la compagnie de l'Est fut repoussée par l'Assemblée nationale (V. Aucoc, *op. cit.*, p. 459).

[2] V. surtout les discours de MM. Allain-Targé (*J. off.*, 13 et 14 mars 1877), Le Cesne (*J. off.*, 16 mars); ce dernier concluant au rachat général eut un grand retentissement. V. aussi les discours de MM. Waddington, Bethmont (*J. off.*, 19 mars), et Wilson (*J. off.*, 22 mars 1877).

[3] Rapport Baïhaut déposé le 20 mars 1880 (V. *J. off.*, 18 mai 1880).

[4] V. la déclaration du député Baïhaut et celle du ministre des travaux publics (M. Sadi-Carnot), à la Chambre des députés (*J. off.*, 18 déc. 1880).

mai 1882) souleva de telles protestations qu'il dut être retiré. Rien, avant la discussion du budget de 1883, ne faisait présager que la résistance du Parlement dans la lutte engagée contre les compagnies sous l'inspiration de Gambetta dût si vite tomber. La discussion du budget fut comme la préface des conventions de 1883. Elle mit en lumière les difficultés de la situation financière et. bien que les critiques dirigées contre l'exécution du programme Freycinet aient été facilement réfutées par M. Sadi-Carnot, l'opinion très-générale fut qu'il convenait de ne pas ouvrir de nouveau le grand livre de la dette publique.

Une option se posait entre ralentir ou suspendre l'exécution des lignes comprises dans le programme de 1879 ou demander le concours des compagnies. La première solution seule rationnelle fut écartée : la Chambre craignit de mécontenter l'opinion; des considérations d'ordre purement politique prévalurent. Le ministère J. Ferry (22 févier 1883) annonça l'ouverture de négociations avec les grandes compagnies en vue de conclure des conventions « de nature à faciliter l'exécution des grands travaux publics sans charger à l'excès notre crédit. » La discussion des conventions fut des plus vives[1] : les députés restés fidèles à la politique antérieure, MM. Allain-Targé, Waddington, Wilson, puis Tolain au Sénat reprochèrent aux conventions de sacrifier les intérêts du Trésor, de grever l'avenir d'une façon dangereuse, de désarmer l'État par l'aggravation des conditions de rachat, enfin de ne pas opérer la réforme des tarifs. Un projet de résolution de M. Allain-Targé concluant au rachat de l'Orléans fut repoussé et les conventions approuvées (20 novembre 1883) à une grande majorité. C'était une grave défaite pour les partisans du rachat. Ils n'ont cependant pas renoncé à la lutte : au cours de la discussion de 1886 sur les tarifs, le rachat fut encore présenté par plusieurs orateurs comme la solution la meilleure[2], mais la situation était moins favorable qu'avant les conventions; sur l'opportunité du rachat il y avait dissentiment entre

[1] Exposé des motifs des projets de M. Raynal, ministre des travaux publics, session 1883, *J. off.*, *annexes*, p. 826, 833, 944, 1033. Discussion générale à la Chambre du 16 au 21 juillet 1883, *J. off.*, 1883, *Débats*, Chambre, p. 1716 à 1815; discussion au Sénat du 15 au 20 novembre, *Débats*, Sénat, *J. off.*, p. 1304 à 1365.

[2] V. M. Wilson, *J. off.*, 24 février 1886, p. 292 et suiv.

ceux-là mêmes qui en étaient partisans autrefois[1]. Aucune proposition formelle ne fut soumise à la Chambre[2].

1185. Le rachat à l'étranger. — L'exemple des autres pays eût dû déterminer la France à mettre fin par le rachat au régime des concessions. A l'étranger, la réaction contre ce régime a été générale, sous l'influence de trois causes : les charges que le concours financier donné aux compagnies faisait peser sur les budgets, l'intérêt économique de la réduction des taxes de transport, enfin en certains pays l'intérêt de la défense nationale, dont nous aurons à nous occuper par la suite (nº 1188). Partout a pénétré la conviction que « la nation seule doit être possesseur des voies de communication; qu'elles sont un des premiers besoins, une des plus grandes forces de l'autorité publique, » que « l'État manque à son devoir s'il abandonne les tarifs à des intérêts de dividendes » (Allain-Targé)[3].

La Belgique a accru par des rachats successifs, notamment en 1870 et 1873 (celui des lignes Philippart) le réseau de ses chemins d'État qu'elle a eu la sagesse de constituer dès le début. Sur 4,670 kilom., 3,209 appartiennent à l'État (1891). En Italie, d'abord sous le ministère Minghetti (1875-1876), puis en 1880, il a été passé des conventions de rachat pour quelques-unes des plus importantes voies ferrées (Haute-Italie, Chemins romains, Calabre, Sicile, etc.), au total plus de 7,000 kilom., c'est-à-dire plus de la moitié des chemins italiens. Le Danemark, la Roumanie, la Suède ont racheté soit une notable partie, soit même la presque totalité de leurs lignes ferrées. En Hollande, de nombreuses lignes rachetées en 1863 ont été affermées. La Russie, le Portugal ont repris aussi une partie, mais plus faible de leur réseau[4]. En Suisse depuis 1883 et en Angleterre, il a été sérieu-

[1] V. contre l'opportunité du rachat M. Waddington, *J. off.*, 3 mars 1883, p. 379.

[2] Depuis, la question du rachat a sommeillé, car on ne peut attacher grande importance à une proposition de loi relative au rachat de l'Ouest émanée d'un petit groupe de députés, au cours de la session de 1891 (Chambre, *annexes*, *J. off.*, p. 2156). L'Ouest a pris depuis l'exploitation des lignes de l'Eure, et de nouvelles concessions à la compagnie d'Orléans ont été opérées — symptôme bien significatif — sur le rapport d'un adversaire des compagnies, M. Pelletan. V. Chambre, session 1892, *annexes*, p. 1105 et suiv.

[3] Allain-Targé, *J. off.*, 13 mars 1877.

[4] Les lignes de l'État en Russie ont un développement de 8,000 verstes (y compris le Transcaucase) sur un total de 27,240 verstes.

sement question du rachat des lignes ferrées. La Grande-Bretagne vient de réaliser le rachat dans son empire des Indes. Si l'opinion publique n'est pas encore gagnée à l'accomplissement de la même œuvre pour les lignes anglaises, c'est principalement à cause des 22 1/2 milliards qu'il faudrait inscrire sur le livre de la dette publique, car les chemins de fer anglais sont des propriétés privées et le droit de rachat n'a pas été réservé dans les concessions antérieures à 1844 ; pour les autres, il ne peut s'opérer qu'en capital. Cependant, malgré l'énormité du sacrifice, de bons juges, MM. Malézieux et de Franqueville, croient que le rachat s'imposera comme une nécessité[1].

C'est surtout en Allemagne et en Autriche-Hongrie que la cause du rachat a obtenu un complet succès. Les *Catheder Socialisten* avaient inscrit le rachat aux premières lignes de leur programme. Aucune idée ne pouvait d'ailleurs être plus favorablement accueillie par l'opinion à cause du chaos où se trouvaient les lignes ferrées allemandes appartenant à vingt-six États, formant plus de soixante administrations indépendantes, appliquant les tarifs les plus discordants. Mais l'impulsion décisive a été donnée par M. de Bismarck. Le gouvernement prussien entreprit dès 1873 de faire racheter par l'Empire toutes les voies ferrées des États particuliers ; une loi du 4 juin 1876 autorisa le gouvernement à céder ses chemins de fer à l'Empire d'Allemagne. Par cette loi, la Prusse a voulu donner l'exemple dans l'espoir d'entraîner les autres États. Avant 1879, sur 19,000 kilom., les compagnies possédaient encore 6,300 soit le tiers du réseau total : depuis 1879, le rachat a été poursuivi avec la plus grande persévérance ; les lois de rachat se sont succédé jusqu'en ces dernières années, si bien que sur les 25,100 kilom. des chemins de fer prussiens les compagnies n'en conservent guère plus de 1,700 kilom. destinés à être absorbés dans le grand réseau de l'État[2]. La Prusse aurait désiré que les autres États allemands fissent cession de leurs voies ferrées après rachat à l'Empire d'Allemagne ; elle éprouva les plus vives résistances. La Saxe et la Bavière rachetèrent ou reprirent l'exploitation des lignes concédées sur leur territoire, afin de mieux lutter

[1] Malézieux, *op. cit.*, p. 109 ; de Franqueville, t. II, p. 95 et suiv. et 458.
[2] Le *Landtag* prussien a été saisi en 1890 d'un projet de loi ayant pour but de réaliser cette absorption.

contre les prétentions de la Prusse. Dans le duché de Bade et le Wurtemberg, l'État était déjà maître de la presque totalité des voies ferrées. Il suit de là que sur une étendue de 43,630 kilom. exploités en Allemagne (1892), 38,700 kilom. appartiennent aux différents États[1].

En Autriche-Hongrie, la reprise des chemins par l'État a eu pour point de départ les abus de la garantie d'intérêt et la mauvaise situation financière de diverses lignes; le rachat eut lieu à partir de 1868, mais surtout en 1877 et en 1881. En 1891, sur 26,700 kilom., les lignes rachetées et administrées par l'État représentaient un ensemble de plus de 11,780 kilom. L'État en outre administre 5,460 kilom. non encore rachetés. L'exploitation des compagnies est renfermée dans 9,400 kilom. dont 7,500 en Autriche. En Hongrie, sur 11,600 kilom. les compagnies ne conservent l'exploitation que de 1,875 kilom.

1186. Examen des charges financières du rachat en France. — Deux objections très-graves sont faites aux partisans du rachat : 1° les charges financières résultant de l'opération; 2° la difficulté d'organiser un mode d'exploitation pouvant remplacer le mode actuel. Seule, la seconde de ces objections exige une étude de doctrine économique; mais, bien que la première soit de pure pratique financière, on ne peut la négliger ici, car les difficultés présumées du rachat constituent pour beaucoup de personnes une fin de non-recevoir contre la discussion des systèmes de réforme du régime de l'exploitation.

On entend dire, par exemple, que le rachat des chemins de fer accroîtrait la dette publique de la France de 8 ou 10 milliards : une telle assertion suppose l'ignorance la plus complète des conditions du rachat. D'abord il n'est pas inutile de faire observer que le prix dû par l'État n'est pas un prix exigible en capital, mais payable par annuités fixées d'après le produit moyen antérieur; or, les annuités peuvent être payées sans

[1] V. *Bull. du Min. des trav. publ.*, 1892, t. I, p. 309. La Hesse, le Mecklembourg, l'Oldenbourg ont également des chemins de fer d'État. Soixante-six compagnies se partagent encore 3,500 kilom. (V. le dénombrement de ces compagnies, pour la plupart ignorées, dans le texte du projet de convention internationale de Berne de 1890, session 1891, Chambre, *annexes*, *J. off.*, p. 1051 et suiv.). Sur la constitution du réseau des chemins de fer de l'Allemagne et le rachat, V. *Bull. du Min. des trav. publ.*, 1892, t. I, p. 51, 167, 221.

recourir à l'emprunt. Supposons que le rachat ait été opéré avant les conventions de 1883, au moment le plus favorable, en 1876 ou en 1878. Les recettes des chemins de fer d'intérêt général s'élevaient en 1880 à 1,034 millions et à 1,079 en 1881; en déduisant les dépenses afférentes à ces deux années, 515 et 536 millions, on reste en présence d'un produit net de 519 et 542 millions. En 1882, le produit net était encore de 532 millions. L'État avait été obligé jusqu'alors de combler les insuffisances de ce produit net, en fournissant des garanties d'intérêt. Par conséquent, sans aggravation des charges actuelles, l'État eût pu payer, avec le produit net, les annuités fixées, comme il vient d'être dit, sur le taux des dividendes réalisés et en continuant l'amortissement des obligations conformément aux statuts.

Les annuités servies par l'État étant invariables jusqu'à la fin des concessions, il n'y aurait de risque du côté du Trésor qu'autant qu'il se produirait une décroissance continue dans les résultats de l'exploitation. Or, cette éventualité peut être écartée lorsqu'on voit à quel point la progression a été rapide et constante : effectivement, en 1859, le produit net n'était que de 221 millions; dix ans après il s'élevait à 385 millions. Supposons que le rachat eût été fait en 1876 ou en 1878, le produit net à la première de ces deux dates n'était que de 425 millions et de 452 à la seconde. Toute la différence entre l'un ou l'autre de ces chiffres et le produit net de 1880 ou de 1881, eût été un bénéfice pour l'État, soit 80 ou 100 millions. Alors, en prévision des plus-values de l'exploitation, il eût été possible, dès les premières années, sans déranger l'équilibre financier, soit d'opérer une réduction des tarifs, soit de diminuer les lourds impôts qui pesaient et pèsent encore sur les transports. Mais, a-t-on dit, — M. Raynal a produit cet argument dans la discussion de 1886 — si l'État avait opéré le rachat, la diminution de trafic produite par la crise à partir de 1883 aurait infligé une perte considérable à l'État. A cela deux réponses : 1° aucune des années postérieures à 1882 n'a donné un produit net inférieur à celui de la plus forte recette de la période septennale antérieure à 1876 ou 1878 sur laquelle le rachat eût été calculé[1]; 2° si le rachat avait

[1] Le produit net le plus faible 475 millions l'emporte en effet sur l'année de l'apogée du produit net avant 1880 (452 millions 1878, année de l'exposition).

fait passer aux mains de l'État la direction des chemins de fer, on peut présumer, d'après les résultats de l'exploitation du réseau d'État pendant la même période, que la diminution de trafic dont ont souffert les grandes compagnies eût été moindre grâce à une meilleure tarification ou même ne se fût aucunement produite; il suffit de se reporter à ce qui a été dit déjà à ce sujet (n° 1183). Avec des obligations limitées et, au contraire, des recettes largement progressives, le rachat promettait à l'État pour l'avenir des avantages certains.

Il est vrai qu'en outre des annuités à prélever sur le produit net, il y a d'autres charges que le rachat impose à l'État et que les conditions en ont été rendues plus onéreuses depuis 1883 : 1° l'État doit payer aux compagnies la valeur de leur matériel d'exploitation; 2° il doit rembourser les frais de premier établissement des lignes mises en exploitation depuis moins de 15 ans; 3° rembourser les dépenses faites depuis 1884 pour travaux complémentaires, sauf les déductions indiquées; 4° enfin ajouter aux annuités déterminées d'après le produit net les sommes nécessitées pour le service de la garantie d'intérêt en faveur des actionnaires et des obligataires.

Quel peut être le poids de ces différentes charges accessoires ou surajoutées aux conditions premières du rachat? Quant au matériel qui doit être repris à dire d'experts, les inventaires des compagnies l'estimaient en 1880 à 1 milliard. Cette évaluation était majorée de 25 p. 0/0 au moins. C'eût été une dette de 700 millions, mais qu'on n'aurait pas eu besoin de payer pour la plus forte partie, 620 millions se trouvant alors dûs par les compagnies à l'État à titre de garantie d'intérêt. Et de fait, trois des grandes compagnies, n'auraient pu, en 1880, même avec la valeur nominale de leur matériel, s'acquitter intégralement[1]. Par conséquent, si l'on avait procédé au rachat en 1878 ou en 1880, les compagnies dont il vient d'être parlé, en exigeant de l'État le remboursement du matériel comme elles en auraient eu le droit, auraient dû opérer la compensation avec l'État pour sa créance des garanties d'intérêt. On n'eût été obligé de payer, au moyen d'un emprunt, que le matériel du Nord et du Paris-Lyon, ces

[1] Orléans, matériel (chiffre fort), 155 millions; dette de garantie d'intérêt, 168 millions; Ouest, 135 contre 183; Est, 158 contre 160.

deux compagnies n'ayant pas eu recours à la garantie. En supposant donc que les circonstances n'eussent pas paru opportunes pour cette opération, on pouvait se borner, *sans bourse délier,* au rachat immédiat du réseau des autres compagnies.

Malheureusement les conventions de 1883 ont libéré les compagnies de leur dette de garantie et en outre depuis 1882 à cause de l'extension du réseau, le matériel roulant a augmenté de 30 p. 0/0. Du chef du matériel roulant les compagnies seraient donc créancières d'environ 1 milliard. Toutefois, en bornant le rachat aux quatre compagnies qui ont le plus usé de la garantie d'intérêt et ne semblent pas pouvoir s'en passer à l'avenir, la compensation réduirait cette créance de moitié, ces compagnies étant déjà débitrices du chef de la garantie d'intérêt ou de celui des sommes portées à l'exploitation partielle, de plus de 500 millions; 430 millions pour la seule période de 1888 à 1893.

2° C'est le remboursement des frais de premier établissement des lignes récentes, et d'une partie des dépenses des travaux complémentaires (on l'estime à la moitié environ) qui constitue contre le rachat l'objection financière en apparence la plus sérieuse. Elle pourrait être décisive à cause de l'état des finances publiques s'il était décidé que l'État dût s'acquitter en payant le capital de la dette, mais si, au contraire, selon l'opinion la plus plausible (n° 1184, p. 161, note 3), on admet que ce remboursement peut avoir lieu par annuités, l'objection disparaît puisque nos budgets sont déjà grevés de ce chef d'annuités qui pour les conventions de 1875 à 1883 sont de 8 millions. Depuis 1883 jusqu'en 1892, la part des dépenses effectuées afférente à l'État a été de 540 millions en capital, d'où des annuités nouvelles de 22,3 millions[1]. Ces annuités seraient-elles plus fortes à la suite du rachat? Théoriquement oui, puisque le capital d'établissement comprend les subventions des compagnies, soit 330 millions pour les six grandes compagnies dont l'État devrait les annuités; mais, en fait, ce surplus d'annuités ne se réaliserait que pour les compagnies n'étant pas débitrices du chef de la garantie d'intérêt puisque, pour les autres, l'État est, déjà sous le

[1] V. *Session extraordinaire* de 1890, Chambre, *annexes*, rapport Pelletan sur la situation financière de la France, *J. off.*, p. 256, 257.

régime actuel, obligé de payer toutes les insuffisances, calculées d'après le compte total d'établissement et d'exploitation. Le rachat limité aux compagnies débitrices de la garantie d'intérêt n'ajouterait donc rien aux charges de nos finances.

On en peut dire autant de la condition mise au rachat par les conventions de 1883 en ce qui concerne le droit à une annuité correspondante au revenu garanti et aux charges des emprunts. Il est sans doute exorbitant que l'État soit obligé de racheter sur une base fictive au lieu de considérer le produit net effectif; mais si le régime de concession est continué, l'État devra de même sous forme de garantie d'intérêt le dividende garanti et les charges des emprunts. Il y a de ce chef des annuités qui pèseront sur nos budgets futurs que le rachat soit opéré ou que les concessions soient continuées. La situation est donc la même. S'il y a une différence elle est en faveur du rachat puisque par le rachat le compte de la garantie d'intérêt est liquidé tandis que, sous le régime des concessions, il reste ouvert en cas d'insuffisance du produit net jusqu'au terme convenu soit 1,914 pour certaines compagnies et 1,934 pour d'autres; or l'étendue de la garantie d'intérêt a montré que, en l'état, plusieurs des grandes compagnies ne sont plus intéressées à bien gérer; les risques d'une exploitation imprévoyante et dépensière pèsent donc entièrement sur le Trésor.

En résumé, le rachat reste une opération financière parfaitement réalisable si l'on admet que l'État n'est débiteur que d'annuités. Quant au matériel, la dette de l'État est plus forte, il est vrai, que ses créances au titre de la garantie; en effet la créance de l'État est de 660 millions, sa dette environ de 1 milliard; mais l'écart serait réduit dans une très-forte mesure si le rachat était limité à l'Est, à l'Ouest, à l'Orléans et au Midi, c'est-à-dire aux compagnies débitrices de la garantie d'intérêt pour la presque totalité des avances de l'État : débitrices de plus de 500 millions (1892) leur créance atteindrait au plus 500 millions, le matériel roulant du Nord et de Paris-Lyon formant en nombre et surtout en valeur la moitié au moins du matériel total de nos grandes compagnies[1]. Le rachat ainsi limité pourrait donc s'effectuer

[1] Sur 250,000 wagons, le Nord et Paris-Lyon en possèdent près de 140,000. Sur 9,000 locomotives leur part est de 3,200.

encore sans bourse délier. Tout au plus cette opération exigerait-elle la disponibilité d'une somme de 100 à 200 millions. Par contre, ainsi que le reconnaît d'ailleurs lui-même M. Picard[1], « le Trésor trouverait à ce sacrifice, s'il y avait lieu, une compensation dans les plus-values de l'avenir qui lui appartiendraient intégralement[2]. »

A côté de l'intérêt financier de l'État, il y a celui des actionnaires et des obligataires. Bien que le droit de l'État de racheter soit au-dessus de toute contestation, on concevrait cependant qu'un gouvernement reculât devant la mesure du rachat si elle devait léser d'innombrables intérêts privés, et porter atteinte au crédit général. Mais on ne voit pas que le rachat puisse inquiéter les obligataires ou les actionnaires. Les premiers n'ont évidemment qu'à gagner à la transformation de leurs titres en valeurs d'État équivalentes à des rentes amortissables. Les actionnaires auraient-ils à se plaindre? Rappelons que le rachat est à leur égard un droit incontestable, mais l'exercice de ce droit leur serait-il préjudiciable? Non, puisque les annuités seraient calculées sur le produit de la dernière année (en fait la plus forte de la période septennale précédant le rachat) et qu'en aucun cas elles ne peuvent être moindres que le revenu réservé ou garanti; la valeur actuelle du matériel qui y serait adjointe, qu'elle soit payée ou compensée avec la dette de la garantie d'intérêt, dépasserait vraisemblablement celle du matériel à l'expiration des concessions; d'ailleurs, il n'y aurait plus à craindre que cette valeur fût affectée à des remboursements d'avances nouvelles faites par l'État; enfin l'avenir d'une compagnie offre toujours plus de risques que le crédit public.

1187. Modes d'exploitation après rachat. — Au point de vue de l'exploitation, le rachat peut aboutir à deux combinaisons

[1] Picard, t. II, p. 594.

[2] Il n'est pas inutile de dire en deux mots les conditions du rachat en Prusse. Elles étaient bien moins favorables qu'en France : les conditions légales du rachat (après 30 ans d'exploitation) n'existaient pas pour la plupart des lignes. L'État dut traiter de gré à gré : il dut échanger 2,500 millions de fr. de rentes contre le capital-actions 1,950 millions, assumer le service des obligations et des emprunts s'élevant à 2,500 millions. Toutefois l'État n'eut pas à débourser en capital plus de 190 millions de fr. de 1879 à 1890. La plus-value rapidement progressive du produit net (466 millions de francs, 1890) fait du rachat l'une des opérations financières incontestablement les plus heureuses!

principales : l'exploitation par l'État ou l'exploitation par des compagnies fermières. Ces combinaisons ne procèdent d'ailleurs pas toujours d'un rachat : on trouve des réseaux qui ont été soumis dès l'origine à la gestion directe, ainsi en Belgique; il se pourrait aussi que l'État, après avoir construit lui-même une ligne, préférât traiter avec une compagnie fermière plutôt que de l'exploiter directement. Enfin, il est arrivé, en certains pays étrangers (notamment en Autriche et en Italie), que l'État a dû prendre en main l'exploitation de lignes concédées et non rachetées. Toutefois, c'est principalement comme conséquence du rachat que la critique de ces solutions a été soulevée.

1188. A. **Exploitation par l'État.** — L'exploitation directe par l'État est la combinaison qui a été généralement préférée à l'étranger. Il convient tout d'abord d'énoncer les raisons qui l'ont fait adopter.

1° Elle donne la liberté des tarifs, permet de remplacer les calculs étroits, la recherche des dividendes, par la tutelle des intérêts généraux de la société. C'est là un avantage de la plus haute importance pour l'avenir économique d'un pays. L'exploitation des chemins de fer est un service public et non une œuvre d'intérêt privé. Il n'en est pas qui soit plus étroitement lié à la fortune du pays, à la vie sociale. L'abdication par l'État de ses droits naturels sur les moyens de développer par la facilité des communications les forces productives nationales est véritablement funeste. La maîtrise des tarifs est, on le sait, incompatible avec le régime des concessions; de fait, les réformes de tarifs ont été opérées sur les réseaux d'État à l'étranger (nos 1182 et suiv.); en France aussi, le réseau d'État a pris des initiatives hardies contrastant singulièrement avec la politique de résistance des compagnies. Il n'est pas douteux non plus qu'en plusieurs pays le rachat n'ait été en partie motivé par la volonté de ne pas laisser les intérêts de la production nationale à la discrétion des compagnies, mais d'en prendre la tutelle dans la lutte qu'elle doit soutenir contre la concurrence étrangère. Il a paru inadmissible que la protection douanière pût être paralysée par des combinaisons de tarifs différentiels développant le trafic mais au détriment des industries nationales[1].

[1] V. discours de M. Jamais, Chambre des députés, séance du 16 mai 1891, *Débats, J. off.*, p. 913, 914.

2° Elle rend possible l'abaissement et la simplification des taxes, le bon marché des transports. Les partisans des compagnies prétendent que ce bon marché est trompeur : l'exploitation commerciale est peu productive malgré l'élévation relative des taxes ; par conséquent, si l'État qui, après avoir opéré le rachat, doit servir aux actionnaires les dividendes actuels fait une réduction de taxes, il exploitera à perte et le surplus devra être demandé à l'impôt. Payer sous forme de tarifs les frais de l'exploitation ou les solder avec l'impôt n'est-ce pas la même chose ; ou plutôt, ne vaut-il pas mieux faire payer aux voyageurs et aux marchandises ce que coûtent les chemins de fer au lieu de faire peser la charge sur tous les contribuables? C'est à la fois plus facile et plus juste. — Ce raisonnement peut être réfuté de deux manières : d'abord l'expérimentation prouve que la réforme d'une tarification exagérée produit en bien des cas un développement de trafic tel que le produit net se maintient, malgré l'abaissement des taxes, au niveau antérieur. L'exploitation du réseau d'État en France appuiera en ce sens les exemples des pays étrangers déjà cités (v. ci-dessous, n° 1193). Puis, y eût-il amoindrissement du produit net, il se pourrait encore que les finances de l'État ne subissent aucune perte. C'est qu'en effet l'État modère les taxes dans la prévision d'un profit indirect : le développement des transactions. Ce profit indirect a pour conséquence la plus-value des impôts. Il n'est donc pas besoin d'un impôt nouveau pour combler l'insuffisance de recettes provenant de la réduction des tarifs. Les plus-values fiscales comblent la différence pourvu que le calcul financier de l'État soit combiné, en sorte que, de fait, la réduction des tarifs augmente le trafic.

On craint que l'État ne demande à l'impôt les insuffisances d'exploitation, mais ne songe-t-on pas que, sous le régime des concessions, les dividendes distribués aux actionnaires proviennent d'une contribution effective de la nation qu'ils soient réalisés ou par le maintien de taxes élevées ou grâce à la garantie de l'État. En France, ces dividendes sont tels que pour le capital-actions réalisé, soit 1,500 millions, la valeur actuelle des titres dépasse 4 milliards ; que pour les obligations, à un capital réalisé de 10 milliards correspond une valeur actuelle de plus de 14 milliards !

3° Un autre argument en faveur de l'exploitation directe est

la confiance qu'inspirent le crédit de l'État et le contrôle des pouvoirs publics. On ne peut, il est vrai, contester le crédit de certaines compagnies : on a pu comparer, au grand livre de la dette publique, ce qu'on a appelé le grand livre des obligations de chemins de fer. Toutefois, les compagnies qui vivent sur la garantie d'intérêt n'ont, en quelque sorte, qu'un crédit dérivé; or les emprunts indirects réalisés par l'entremise des compagnies ont été en France plus onéreux pour l'État que ne l'eussent été des emprunts directs (n[os] 1166 et ci-dessous, 1317). Puis, lorsqu'on voit l'industrie privée à l'œuvre, pour l'établissement des voies ferrées, on ne peut s'empêcher d'être frappé des alternatives de témérité ou de découragement auxquelles elle est sujette. Dans son historique du réseau anglais, M. de Franqueville décrit l'espèce de folie de spéculation qui s'empara de la société anglaise de 1844 à 1847. A la fin de 1845, le Parlement se trouvait saisi de projets présentés par 1,263 compagnies et entraînant une dépense de plus de 14 milliards[1]! La fièvre ne fut pas moindre en Amérique : les États-Unis (de 1871 à 1874) construisirent des lignes dont l'étendue dépassait celle du réseau anglais. Quelle était la valeur de ces spéculations? La perte subie par les obligataires de 196 compagnies en faillite, à la fin de 1876, dépassa 4 milliards! On sait, en outre, que de 1877 à 1886 le passif des compagnies américaines en faillite s'est élevé à 9 1/2 milliards. A diverses reprises, la France a connu ce fol entraînement, après 1842, de 1855 à 1857, et après la loi de 1865 sur les chemins d'intérêt local. Qu'on ne voie pas là un signe de l'exubérance de l'initiative privée : car à d'autres moments et plus fréquemment même encore il a fallu parer aux défaillances de cette initiative. Sans les subventions et la garantie d'intérêt, le

[1] Quant aux fraudes auxquelles le régime des concessions a donné lieu en Angleterre, personne n'en a fait une plus verte critique que H. Spencer (V. ci-dessus, n° 1169). Un extrait du sommaire de son étude sur les *Mœurs et procédés des compagnies de chemins de fer,* pourra en donner quelque idée : administrations de chemins de fer, indices de leur corruption; politique d'agrandissement funeste aux compagnies et pourtant constamment suivie; rivalité des compagnies; cuisine des dividendes; gens qui vivent de la construction des chemins de fer : 1° *propriétaires fonciers;* l'art de créer une compagnie pour lui vendre cher ses terres; 2° *entrepreneurs;* comment on suscite une compagnie pour avoir la construction de la voie; 3° *administrateurs;* administrateurs députés! l'art d'entraîner les actionnaires; l'impuissance des opposants, etc.

réseau français ne serait pas au degré de développement auquel il est parvenu.

La résistance des compagnies à se charger de nouvelles lignes peu productives ne permet pas de dire qu'elles seules soient capables de doter le pays de l'outillage qui lui manque encore. Mais on fait de cette résistance une vertu; c'est, dit-on, un frein salutaire qui modère un essor excessif vers l'extension des voies ferrées[1]. Il n'y a à cela qu'une réponse à faire, c'est que la seule garantie possible contre les créations intempestives de voies ferrées est dans le contrôle du législateur. Ce contrôle sera-t-il moins sérieux ou moins efficace parce que l'État doit exploiter? N'y a-t-il pas, au contraire, plus à craindre que la bonne foi du Parlement ne soit surprise si, au moment où il est saisi, une concession est déjà signée? Ne faut-il pas, en ces circonstances, au législateur plus de force de résistance pour s'opposer à ce qui est déjà presque un fait accompli? Les finances publiques sont d'ailleurs moins directement intéressées lorsque l'exploitation est abandonnée à une compagnie concessionnaire; aussi la vigilance peut-elle être moindre[2].

4° Jusqu'ici la question a été examinée au point de vue des intérêts économiques et financiers. Elle se pose sur un autre terrain, l'unité de la nation, ses rapports avec les autres pays, enfin l'intérêt suprême de la défense nationale. L'unité de la nation commande que dans l'organisation et le fonctionnement du service des voies ferrées on s'occupe de maintenir et de resserrer les liens entre les différentes parties du territoire; la solidarité

[1] V. notamment discours de M. Buffet, *J. off.*, 8 mai 1878.

[2] Selon M. Léon Say (*J. des Écon.*, déc. 1881), l'exploitation directe est inconciliable avec l'ordre financier qui astreint à former des budgets préalables; on n'y pourrait faire entrer en ligne de compte les résultats éventuels d'une exploitation un peu étendue. A cette objection on peut répondre qu'il est impossible de voir pourquoi ces prévisions seraient plus difficiles à déterminer que celles qui sont faites pour les postes ou les tabacs. Les budgets préalables reposent, relativement à tous les éléments de recettes, sur des présomptions; or, les recettes des chemins de fer se prêtent mieux que beaucoup d'autres à un calcul de probabilités. Toute évaluation budgétaire comporte un certain *aléa*. Est-ce que par exemple les contributions indirectes ne donnent pas lieu à de graves mécomptes? M. Picard donne des tableaux desquels résultent que, en 1877, en 1885 et 1886, les moins-values sur les recettes de chemins de fer n'ont pas été proportionnellement plus fortes que les moins-values sur les contributions indirectes (Picard, *op. cit.*, t. I, p. 629, 630).

nationale veut que la justice distributive préside à l'exploitation comme à l'établissement du réseau (n° 1153). La direction par l'État a de grands avantages sous plusieurs points de vue pour le règlement des rapports de commerce avec les autres pays. Non seulement elle ne sacrifiera pas la production nationale par des tarifs de pénétration, mais au cas où des pays voisins chercheraient à restreindre nos débouchés par des mesures prohibitives, l'État aurait le moyen de corriger l'effet de ces mesures en accordant à l'industrie et au commerce des tarifs favorisant l'exportation. Voilà quant au commerce international. Sous un autre rapport, celui de l'établissement d'un régime international pour les transports par chemins de fer, les relations internationales peuvent être facilitées si les chemins de fer sont aux mains de l'État. En droit strict, les compagnies n'ont aucune obligation pour les transports internationaux. Lorsque, à partir de 1878, des conférences se tinrent à Berne en vue d'arriver à un accord diplomatique, les compagnies firent des représentations qu'elles n'ont retirées depuis que sur l'assurance qu'il ne serait pas touché aux tarifs. Mais on n'en est qu'au début des arrangements diplomatiques; on peut prévoir que leur développement ultérieur sera contrarié par les droits acquis des compagnies concessionnaires[1].

Que les intérêts de la défense nationale soient en jeu dans la question du régime des chemins de fer, cela ne peut surprendre : dans les guerres modernes, les chemins de fer sont les agents principaux de la mobilisation et de la concentration rapides des forces de la défense; c'est par eux que doivent être assurés en grande partie les services d'approvisionnement en matériel, en vivres, en munitions. N'y a-t-il pas quelques risques à ce que, pour de tels intérêts, l'État ait à compter avec les compagnies? L'expérience de 1870 a prouvé une seule chose, les inconvénients du défaut d'organisation. Ni le désarroi

[1] La convention conclue à Berne en 1890 n'a été promulguée que le 26 novembre 1892, à cause des négociations avec les compagnies qu'il a fallu amener à bien. Elle rend le transport international obligatoire dans certaines conditions; elle détermine l'étendue de la responsabilité pour perte ou avaries. Ce sont des innovations importantes, mais bien d'autres sont en germe dans la périodicité triennale des conférences internationales et l'institution d'un office central des transports internationaux. V. le texte de cette convention, *J. off.*, 30 novembre 1892, p. 5718 et suiv.

extrême qui se produisit au lendemain des premiers désastres, ni le patriotisme du personnel de la compagnie de l'Est, ne constituent des arguments d'ordre théorique, soit pour soit contre les compagnies en temps de guerre. Le personnel des compagnies offre-t-il les mêmes garanties d'attachement au pays qu'un corps spécial recruté par l'État? Certainement non. Des éléments étrangers peuvent s'introduire jusque dans les conseils d'administration des chemins de fer, jusque dans le personnel actif. On a cité en 1870 l'exemple d'un employé de nationalité allemande qui fit profiter l'armée d'invasion de ses connaissances acquises au service de l'une de nos compagnies. Des propositions de loi ont été faites à plusieurs reprises pour subordonner, ainsi que cela a lieu en quelques pays étrangers, le droit de siéger dans les conseils d'administration à la nationalité française[1]. Ce serait une mesure peu efficace si elle n'était étendue à l'ensemble du personnel. D'ailleurs, aucune de ces propositions n'a abouti. Quant à la direction des transports stratégiques, ce doit être en temps de guerre une commission militaire supérieure et une direction générale des chemins de fer de campagne qui préparent les transports et donnent les ordres, mais bien que l'élément militaire domine dans la commission supérieure, l'élément civil y est adjoint. Parmi les membres civils de la commission supérieure des chemins de fer figure un directeur de grande compagnie. Théoriquement, il pourrait donc se faire qu'un étranger fût initié aux intérêts de la défense! Enfin la diversité des directions et jusqu'à nouvel ordre celle des signaux ne permettent pas de compter absolument sur le personnel des autres réseaux pour suppléer à l'insuffisance de celui sur qui le service de campagne porterait de tout son poids. Appelé à donner son avis sur le groupement entre les mains de l'État des chemins de fer prussiens dans l'intérêt militaire, le maréchal de Moltke s'est, en 1879, énergiquement prononcé pour l'unité de direction[2].

[1] V. notamment Chambre, session extraordinaire de 1889, *annexes*, *J. off.*, p. 205.

[2] Voici sa déclaration. « On a parlé de l'effet que produira sur la situation militaire le rachat des chemins de fer par l'État. La chose est simple. Il est évident que la possession des lignes ferrées les plus importantes par l'État est tout à fait désirable dans l'intérêt militaire. Les chemins de

Comme considération accessoire il faut bien aussi parler de l'avantage pour l'État de ne payer les transports militaires que leur prix de revient. Quand, en temps de guerre, le gouvernement accapare tous les moyens de transport sous le régime actuel, il doit payer la moitié « du tarif maximum. » Or, si l'on ne peut refuser de reconnaître les efforts des compagnies en 1870 pour seconder l'action militaire[1], il est malheureusement prouvé par des documents officiels qu'elles ont réussi à se faire payer leurs services au delà du prix légitime et cela en employant les moyens les plus condamnables : « distances faussées, tarifs faussés, dates faussées, il y en eut pour 15 millions. » Ces faits lamentables attestés par des pièces authentiques n'ont pu être contestés. Un rapport célèbre du député Lombard, une discussion solennelle, celle de 1886, leur ont donné le plus grand retentissement sans malheureusement produire sur l'opinion publique autre chose qu'un fugitif mouvement de révolte[2].

1189. Parmi les publicistes qui aspirent à la fin du régime des compagnies, certains acceptent ce qui en est la conséquence immédiate, c'est-à-dire l'exploitation par l'État, mais d'autres en sont les adversaires résolus. Ils répudient bien l'idée que l'exploitation des chemins de fer doit être jugée d'après les résultats des inventaires et revendiquent hautement pour l'État la liberté des tarifs, mais ils proclament, avec les partisans des compagnies concessionnaires, que, moyennant cette seule réserve, c'est une industrie comme les autres qui doit être conduite commercialement; or, disent-ils, l'État est impropre à cette œuvre. Entre ses mains les chemins de fer dégénéreraient en administration publique, qui ferait prévaloir dans l'exploitation des habitudes de centralisation et de bureaucratie incompatibles avec les exigences de la circulation sur les voies ferrées. Une exploitation où l'intérêt privé est engagé peut seule avoir souci des besoins de

fer sont de notre temps un des instruments de guerre les plus considérables, et un transport rapide est une affaire des plus sérieuses. Il tombe sous le sens que les choses seront grandement simplifiées quand nous aurons à l'avenir affaire à une administration unique. »

[1] V. Jacqmin, *Les chemins de fer pendant la guerre.*

[2] V. Rapport Lombard, session 1885, Chambre, *annexes*, p. 190 et suiv. *Adde* Discours de M. Pelletan, Chambre, séance du 16 mars 1886, *Débats*, *J. off.*, p. 491.

l'industrie et éviter le coulage. L'exploitation directe serait à la fois indifférente et coûteuse [1].

Comme toutes les objections dirigées contre l'intervention de l'État, celle-ci se produit sous une forme peu précise. En réalité, on soutient deux thèses distinctes, à savoir : 1° que les habitudes de centralisation des administrations publiques rendraient impossible le bon fonctionnement du service sur un réseau aussi étendu que le réseau français; 2° que, même abstraction faite de l'étendue du réseau, l'État ne présente pas les mêmes garanties que les compagnies lorsqu'il s'agit d'organiser le service de la circulation. Assurément, on n'a pas de peine à démontrer les abus de la centralisation, l'incompatibilité des lenteurs et des formes de la bureaucratie avec l'exploitation des voies ferrées qui exige la promptitude, la simplification des formes, la spontanéité des décisions. M. Jacqmin a exposé, avec de grands détails [2], les essais d'exploitation par l'État en France, de 1849 à 1852 (lignes de Chartres et de Paris à Lyon), et n'a omis aucune des fautes commises. Tout dépendait alors du ministère où s'attardaient les dossiers. Aucun pouvoir de décision propre n'était donné aux employés supérieurs : il fallait attendre l'approbation du ministre pour pourvoir aux vacances d'emploi, accorder une réduction de tarif à une troupe ambulante, etc... Il est évident que, comprise de cette manière, l'administration par l'État serait déplorable; mais est-ce ainsi qu'elle est pratiquée à l'étranger, notamment en Belgique, en Allemagne? Aucunement. De ce qu'on a commis chez nous des fautes impardonnables lors des premiers assais, résulte-t-il que la preuve soit faite contre le système?

L'organisation des chemins de fer prussiens (décret du 24 novembre 1879) est une organisation analogue à celle des compagnies privées. Le réseau de l'État est divisé en directions provinciales. Chaque directeur provincial est investi de pouvoirs fort étendus, plus étendus même que ceux que la compagnie de Paris-Lyon-Méditerranee délègue à ses inspecteurs chefs de section. L'unité nécessaire est établie par l'office général et un conseil supérieur des chemins de fer, dans lequel

[1] V. en ce sens, Chérot et Vauthier, *La Réforme des chemins de fer.*

[2] Jacqmin, *Revue des Deux-Mondes*, 15 mars 1878.

siègent des représentants des services publics intéressés à l'exploitation, car il est facile de comprendre qu'il peut y avoir à concilier des intérêts opposés : si, par exemple, le ministre du commerce réclame l'abaissement de certains tarifs, tandis que le ministre des finances voit des inconvénients à une diminution actuelle de recettes. Le parallélisme entre l'organisation des compagnies et celle des chemins d'État se retrouve, en ce qu'on a adjoint aux directions provinciales des conseils composés d'industriels et de commerçants qui font l'office des conseils d'administration des compagnies. Parlant au nom du Gouvernement, dans la discussion de la loi de 1879, M. Brefeld n'a pas eu de peine à montrer que ces conseils rendent au commerce et à l'industrie plus de services que les conseils d'administration des compagnies qui ne se préoccupent que des dividendes. En résumé, l'administration par l'État n'implique pas le moins du monde la centralisation excessive dont on parle. De fait elle fonctionne en plusieurs pays, notamment en Allemagne de la façon la plus satisfaisante; il n'y a pas de dissentiment à cet égard.

Lorsqu'on a organisé en France en 1878 le réseau des chemins de fer de l'État, on a eu soin d'en faire une administration distincte, de ne pas la rattacher à un ministère déterminé, afin de la soustraire à une dépendance hiérarchique gênante et aux exigences des agents de l'administration active. Les chemins de fer de l'État ont une organisation absolument semblable à celle des compagnies privées. Ils ne sont pas régis par le ministère des travaux publics ni soumis, pour l'ordonnancement des dépenses, aux conditions ordinaires des services publics, ce qui eût enlevé à la direction l'initiative et la liberté indispensables et ce qui eût été aussi une cause de retards continuels. La direction administrative et technique est placée entre les mains d'un directeur relevant d'un conseil d'administration, ayant des attributions analogues à celles des conseils des compagnies concessionnaires. La nouvelle administration n'est rattachée que pour ordre au budget général de l'État. C'est un budget annexe ayant ses recettes, ses dépenses, comme celui de l'Imprimerie nationale ou celui des Monnaies.

L'objection est réfutée dans son principe même, aussi il sera facile d'écarter l'idée que la direction serait impuissante et le con-

trôle inefficace à cause de la trop grande étendue du réseau. M. Jacqmin s'était attaché à montrer que nulle part il n'existe un réseau de chemins d'État ayant le développement du réseau français. M. Jacqmin insistait sur le peu d'étendue du réseau d'État belge et austro-hongrois. Il montrait l'Italie rachetant ses chemins de fer, mais hésitant sur le régime à leur donner. Toutefois, l'expérience faite par l'Allemagne était déjà fort considérable : la Prusse administrait 6,000 kilom.; en outre, elle en exploitait 4,000 appartenant à des compagnies privées. La Bavière et la Saxe ayant opéré le rachat, 17,000 kilom. de chemins allemands étaient exploités par différents États. Pourrait-on aller au delà et remettre à une administration publique 23,000 kilom. de chemins de fer, longueur du réseau français au moment où écrivait M. Jacqmin? Il assurait que non, d'accord en cela avec beaucoup d'autres publicistes. Mais, aujourd'hui, les chemins d'État en Allemagne ont un développement égal au moins à l'ensemble du réseau français actuel. Si les résultats sont satisfaisants, la preuve contraire est fournie.

L'impossibilité prétendue de l'exploitation directe d'un réseau très-développé tient à ce qu'on raisonne toujours dans la supposition d'une administration d'État centralisée, qui serait une bureaucratie pure. On paraît aussi supposer des difficultés d'organisation générale comme si nécessairement le rachat des lignes concédées devait se faire en une fois; il serait au contraire très-prudent de n'arriver au rachat total que par plusieurs opérations successives. Toutefois, lors de l'enquête du Sénat en 1878, l'un des délégués de la compagnie d'Orléans, M. Didion, reconnaissait l'aptitude de l'État à exploiter même tous les chemins de fer à la fois : « Si l'on admettait que l'État dût racheter les chemins de fer et remplacer ainsi toutes les compagnies par une administration unique, il faudrait bien suffire à cette tâche et je crois que l'on y suffirait. Il faudrait alors créer dans le sein de l'administration publique, une nouvelle division, une direction des chemins de fer, en lui donnant des moyens d'action suffisants pour qu'elle pût assurer une bonne distribution de travail et proportionner les moyens d'administration à l'étendue du réseau[1]. »

[1] V. cette remarquable déposition, *J. off.*, 11 mai 1878.

1190. Prétend-on maintenant (c'est la seconde face de l'objection) que, abstraction faite de l'étendue du réseau et de l'organisation des services, l'État est impropre à la tâche de l'exploitation des voies ferrées? En lisant ce qui a été dit à ce sujet, on ne trouve autre chose qu'une simple allégation, à savoir que le monopole de l'État serait moins tolérable que celui des compagnies, plus inhabile et plus fermé aux innovations, enfin moins économique.

Aucun de ces prétendus griefs ne résiste à un examen impartial[1]. Le monopole ne vaut pas la concurrence, soit, mais dès lors qu'il y a nécessairement un monopole, pourquoi ce scepticisme à l'égard de l'État? « Est-ce que, comme l'a dit en excellents termes M. Allain-Targé, les monopoles exercés par l'État sont moins bien administrés que les autres? Est-ce que les tabacs, les postes, les télégraphes sont moins bien administrés que ne l'était il y a peu de temps encore le monopole des allumettes? » Le public supporte d'ailleurs moins impatiemment un monopole qui s'exerce au nom de l'État que celui qui s'exerce au profit d'intérêts privés. Rien, en effet, ne défend le public contre les abus du monopole privé, tandis que les administrations publiques ont pour frein et pour aiguillon le contrôle du Parlement et de la Presse. En France, particulièrement, il y aurait plutôt à craindre que la critique fût peu équitable, car chez nous on est loin d'avoir pour l'État non seulement le culte qu'on professe pour lui en Allemagne mais le respect qui est dû aux institutions publiques; il semble même qu'à leur égard on soit affranchi de tout devoir de justice ou d'appréciation équitable. On condamne par dogmatisme, sans examen. Aussi, s'il arrivait que la gestion de l'État se montrât indifférente aux besoins du service de la circulation, à défaut de responsabilité pécuniaire, il y aurait les protestations de l'opinion et le frein de la responsabilité politique. Au surplus, ces craintes sont imaginaires : l'exploitation directe a fait ses preuves chez nos voisins en Belgique; le rapporteur de la Chambre belge, dans ses *considérations* sur le budget des travaux publics pour 1879, déclare que « les chemins de fer dans les mains de l'État, c'est l'unité de direction, la

[1] Cons., en faveur de l'exploitation directe, Wagner, *op. cit.*, 3e édition, IIe partie, p. 530 et suiv., 695 et suiv. — V. en sens contraire Sax, dans le *Handbuch* de Schönberg, t. I, p. 558 et suiv.

recherche de toutes les améliorations et de toutes les économies. »

L'argument tiré de la bonne organisation du service des postes, dans la plupart des États, embarrasse naturellement beaucoup les partisans des compagnies. Le service des postes, celui des transports ont des traits communs, l'action du personnel se produit d'une manière non spontanée mais réglée en vertu de mesures d'ordre, et de tarifs qu'il s'agit d'appliquer d'après les règlements. Ce sont des caractères qui conviennent aux services publics selon la remarque très-juste de M. Wagner. Les deux services ne diffèrent donc pas essentiellement quant à leur nature intrinsèque. Pourquoi si l'un est partout un monopole d'État en serait-il autrement de l'autre? M. Leroy-Beaulieu s'explique à ce sujet : « le service des chemins de fer est très-compliqué, plein de détails minutieux; celui des postes au contraire est très-simple et peut être dirigé par des instructions générales[1]. » L'opposition paraîtra peut-être un peu tranchée, car l'exploitation des chemins de fer est également dirigée par des instructions générales. Quoi qu'il en soit, il est curieux de mettre en regard de ce jugement celui de M. Courcelle-Seneuil. « Le transport des dépêches est un service infiniment plus chargé de détails que la construction et l'exploitation d'un chemin de fer[2]. » Nous ne voudrions pas être aussi affirmatif, mais il n'est guère possible de contester qu'il faut à l'administration des postes, pour assurer un service régulier jusque dans la moindre commune et conserver une action et un contrôle suffisants sur son nombreux personnel, une aptitude organique au moins aussi grande que celle qu'exige l'exploitation des voies ferrées, sur lesquelles le service est soumis à une concentration relative qui simplifie la surveillance. Ajoutons qu'avec l'adjonction du service des télégraphes, des recouvrements, des colis et de la Caisse d'épargne, l'administration postale est devenue beaucoup plus complexe qu'elle ne l'était au moment où écrivait M. Courcelle-Seneuil.

On craint le manque d'initiative d'une administration moins empressée à satisfaire les besoins du public que ne peut l'être le personnel d'une compagnie privée. Ces craintes ne sont pas plus

[1] V. Leroy-Beaulieu, *Science des finances*, t. I, 3e édit., p. 541, 542.
[2] Courcelle-Seneuil, *op. cit.*, t. II, 2e édit., p. 312.

justifiées que la confiance absolue dans l'esprit d'innovation et de progrès de l'exploitation commerciale. Invoquons encore à ce propos l'autorité de M. Courcelle-Seneuil : « L'expérience a prouvé que tous les abus imputés à juste titre aux administrations industrielles dirigées par un gouvernement, se développaient naturellement sous l'administration des grandes compagnies et que tous les problèmes pratiques étaient les mêmes, soit qu'il s'agît de la construction et de l'exploitation des chemins de fer par l'État, soit qu'il s'agît de leur construction et de leur exploitation par les grandes compagnies. Dans l'un et l'autre cas, en effet, le mandat se trouve imposé par la nature des choses et la grandeur même des entreprises. Il n'y a donc point de raison économique de donner la préférence à l'un ou à l'autre mode d'exécution[1]. » De toutes les raisons alléguées contre l'exploitation publique il n'en est pas une seule qui ne se soit produite à un degré au moins égal en France contre les compagnies. Dans son rapport, M. Dietz-Monnin signale l'insuffisance du matériel, le mauvais aménagement des gares, les lenteurs de la manutention, la mauvaise organisation du service. Il n'y aurait qu'à puiser dans les griefs qui y sont accumulés pour former un dossier qui ne serait pas moins chargé que celui que M. Jacqmin a composé contre l'exploitation directe. Voici par exemple la chambre de commerce d'Abbeville se plaignant de ce que des trains de wagons vides restent des semaines entières sans emploi, tandis que, à quelques lieues seulement, les marchandises attendent pendant des mois leur enlèvement, que les usines restent en chômage par manque de matières premières, etc. Il convient de se rappeler ces griefs quand on rencontre l'objection des adversaires de l'exploitation directe qui prétendent que l'une des conséquences funestes de l'exploitation par l'État en Belgique, est l'insuffisance du matériel, et, par suite, l'obligation pour l'État de s'adresser à une compagnie auxiliaire fournissant une partie du matériel de traction. Le même fait ne s'est-il pas d'ailleurs produit aux États-Unis et même pendant quelque temps en France après 1871 sous le régime des compagnies? On se tromperait d'ailleurs si l'on n'avait égard qu'au rapport entre l'étendue du réseau et le nombre des wagons. Grâce au

[1] Courcelle-Seneuil, *op. cit.*, t. II, p. 309.

système des wagons complets, l'exploitation en Allemagne a réalisé une meilleure utilisation du matériel roulant que nos compagnies. C'est un fait important qui conclut en faveur des réseaux d'État[1]. C'est aussi sur un réseau d'État, en Allemagne, que, dès 1878, en vue de diminuer la charge du poids mort, ont été mis en circulation des trains dits *légers* sans service de bagages. Ces trains de voyageurs sans bagages sur les lignes de banlieue permettent une notable diminution des frais de traction et de personnel[2].

On paraît croire que les agents de l'État commettraient des abus d'autorité, seraient enclins à traiter le public avec hauteur : ceci peut être fondé jusqu'à un certain point, mais on se tromperait si l'on pensait que les employés des compagnies investies d'un monopole, diffèrent beaucoup sous ce rapport des fonctionnaires de l'État. Krantz le constate lui-même : « les relations des agents des compagnies avec le public, bien qu'elles se soient notablement améliorées, ne sont pas toujours ce qu'elles devraient être. » Le fonctionnarisme peut bien exister en dehors des administrations publiques.

L'exploitation par l'État est-elle enfin plus coûteuse que l'exploitation commerciale? Cela fût-il prouvé, l'objection ne serait pas décisive, car, ainsi que le disait au *Landtag* M. de Hammerstein, il ne faut pas demander aux chemins de fer quels revenus ils produisent, mais quels services ils rendent. D'où viendrait d'ailleurs la cherté relative de l'exploitation par l'État? Ce serait, selon M. Jacqmin et l'ingénieur Baum[3], de ce que les compagnies savent mieux utiliser le personnel et, par conséquent, le restreindre au minimum nécessaire. Mais, d'un autre côté, ainsi que le constate M. Dietz-Monnin dans son rapport, plusieurs chambres de commerce élèvent des plaintes sur la pénurie du personnel des compagnies qui oblige les négociants, lorsqu'ils ne veulent pas perdre un temps précieux, à faire eux-

[1] La proportion entre la charge utile et la charge susceptible d'être portée par les wagons n'est que de 32 p. 0/0 sur nos réseaux, elle s'élève en Allemagne à 45 p. 0/0.

[2] Depuis 1880 la question des trains légers a été discutée en France, mais, sauf sur le réseau de l'État, le Nord et la Grande-Ceinture, elle n'a pas reçu de solution.

[3] *J. des Écon.*, août 1877.

mêmes la manutention, bien qu'ils aient à payer de ce chef un droit à la compagnie. La pénurie du personnel a d'autres conséquences dont l'opinion s'est émue : maints accidents ont eu pour cause un défaut de vigilance ou des négligences difficilement reprochables à des hommes exténués de fatigue[1]. On parle de l'esprit novateur des compagnies, mais certains des appareils destinés à assurer la sécurité (freins continus Westinghouse, Smith) n'ont été introduits sur nos réseaux que sur les insistances réitérées du gouvernement, à la suite de discussions parlementaires, sur la pression de l'opinion publique[2]. Est-ce à dire que les ingénieurs des compagnies n'ont pas réalisé de merveilleuses inventions? non certes. Mais comment se fait-il que celle de MM. Delebecque et Banderali reste confinée sur quelques lignes du réseau du Nord[3]? Chose curieuse, à la suite de récentes catastrophes (1891), ni dans la Presse, ni dans le Parlement, il n'y a été fait la moindre allusion[4].

On produit des moyennes générales pour établir la cherté de

[1] Le travail écrasant imposé aux agents des compagnies a attiré l'attention des pouvoirs publics. La Chambre est saisie de deux propositions tendantes à limiter la durée du travail des agents et à réformer le contrôle. V. Chambre, session 1891, *annexes*, *J. off.*, p. 2599 et 2769. Cf. Malon, *op. cit.*, t. II, p. 283 et suiv. On s'est plaint aussi en Angleterre du surmenage du personnel des compagnies et des accidents qui en sont la suite. Sur la motion de M. Channing, une importante discussion s'est engagée à ce sujet à la Chambre des communes et à la Chambre des lords (26 et 27 janvier 1891).

[2] En Angleterre aussi le *board of trade* a dû être investi du droit de contraindre les compagnies à employer tous les systèmes propres à assurer la sécurité des voyageurs (Loi du 3 août 1889).

[3] Il faut lire dans M. de Lapparent la description de l'ingénieuse combinaison par l'effet de laquelle lorsque le disque est tourné à l'arrêt, un courant électrique est communiqué à une bande de métal disposée sur la voie. Si une locomotive s'engage sur la section bloquée, les balais de laiton dont elle est munie reçoivent, au frottement contre cette plaque, le courant qui est ramassé sur la machine de façon non seulement à faire retentir un sifflet, mais à agir sur la commande du frein, en sorte que le train s'arrête de lui-même : « Le conducteur de la machine fût-il endormi ou frappé de surdité momentanée que l'*arrêt spontané* ne s'en produirait pas moins. » De Lapparent, *Le siècle du fer*, 1890, p. 273, 274.

[4] On s'était cependant déjà occupé d'obtenir des compagnies quelques améliorations. V. Chambre, session 1890, *annexes*, p. 447, une proposition relative à la sécurité des voyageurs dans les chemins de fer reproduisant les dispositions empruntées à un projet de loi de 1882 sur l'unification des signaux.

l'exploitation directe: ainsi la proportion des frais d'exploitation aux recettes brutes serait plus élevée sur les chemins d'État que sur les lignes des compagnies. On cite toujours à ce propos l'exemple de la Belgique. En Belgique, le coefficient d'exploitation est de 59,5 sur les chemins de l'État et de 53,2 p. 0/0 seulement sur ceux des compagnies. L'écart n'est pas très-considérable mais le fût-il davantage l'argument qu'on serait tenté d'en tirer serait peu probant. En veut-on la preuve? en Italie, sous le régime antérieur à 1885, la comparaison des coefficients d'exploitation a été tout à l'avantage des chemins d'État, 62 p. 0/0 seulement au lieu de 78,4 pour les lignes exploitées par les compagnies[1]. Si l'on déduisait de là que l'État exploite plus économiquement que les compagnies la conclusion serait aussi téméraire que la conclusion inverse. Il faudrait établir le parallèle non entre des réseaux d'inégale étendue, de trafic fort dissemblable mais entre lignes placées dans des conditions à peu près égales. C'est ce que l'on a fait, comme on va le voir tout à l'heure (n° 1193), en France pour les lignes des compagnies et celles de l'État. D'une manière générale, il serait d'ailleurs naturel que les lignes exploitées par l'État dans la plupart des pays où les compagnies conservent les lignes les plus productives parût plus coûteuse. Ainsi en Danemark, en Norwège, l'écart entre le coefficient d'exploitation de l'État et du réseau de celui des compagnies est pour cette raison très-considérable. Dans d'autres pays où le réseau d'État est plus développé, en Autriche-Hongrie, en Allemagne les statistiques ne démontrent pas l'infériorité de l'exploitation par l'État[2]. Y eût-il quelque différence, toutes choses égales d'ailleurs, elle s'expliquerait encore sans qu'on puisse en rien conclure contre l'aptitude de l'État à diriger l'exploitation des chemins de fer : l'État n'agit qu'en vue de donner satisfaction aux intérêts généraux du pays; il ne poursuit pas le même idéal que les com-

[1] V. Picard, *op. cit.*, t. I, p. 587.

[2] En Autriche, le coefficient d'exploitation est, il est vrai, de 43 p. 0/0 sur le réseau des compagnies, de 54 p. 0/0 sur le réseau de l'État, mais il s'élève à 74 p. 0/0 sur les *lignes de l'État exploitées par les compagnies*. En Hongrie où l'expérience est plus avancée c'est 56 p. 0/0 sur le réseau d'État et 54 sur les lignes des compagnies. La différence est, on le voit, tout à fait insignifiante (V. *Bull. du min. des trav. publ.*, 1891, t. I, p. 544).

pagnies qui visent à porter les dividendes au plus haut niveau possible. Il n'hésite pas à faire les dépenses nécessaires pour réaliser les perfectionnements incessants que comporte l'exploitation.

1191. Jusqu'ici les objections que nous avons réfutées étaient d'ordre économique[1] : il en est d'autres qui sont faites au point de vue politique; ce sont les plus spécieuses. D'abord, l'exploitation par l'État est, dit-on, une doctrine socialiste. Ce serait même l'une des formes les plus condamnables de ce qu'on se plaît à appeler le Socialisme d'État[2]... Mais si l'intervention de l'État, dans l'exploitation des chemins de fer, devait être ainsi qualifiée, la direction des postes par l'État serait au même degré une doctrine socialiste, car il est impossible d'apercevoir ce qu'il y aurait de plus particulièrement socialiste dans un cas que dans l'autre. Que veulent d'ailleurs les socialistes? c'est supprimer la concurrence qu'ils considèrent comme le mal, comme le désordre économique par excellence. Or, ici le monopole existe; les socialistes sont donc désintéressés, ce semble, dans la question. Vouloir que le monopole soit exploité par l'État ou par les compagnies, ce n'est pas, d'une manière plus que de l'autre, faire cause commune avec eux.

[1] Nous n'avons parlé que des principales. Parmi les objections secondaires qui ont été faites contre l'exploitation par l'État, il faut mentionner celle qui est relative à la responsabilité en cas d'accident. On prétend que l'État ne saurait se soumettre à une responsabilité indéfinie comme les compagnies. On invoque l'analogie de l'indemnité limitée au cas de perte des dépêches. C'est le système qui a été consacré en Allemagne pour les chemins de fer, mais ce n'est pas une conséquence nécessaire. Chez nous, la création des chemins de l'État n'a fait jusqu'ici modifier en rien les règles de responsabilité. Il est bon d'ailleurs de rappeler que la jurisprudence a eu à statuer sur les clauses limitatives ou exonératives de responsabilité insérées dans les tarifs et que des projets de lois récents contiennent à cet égard des dispositions destinées à sauvegarder les droits des expéditeurs contre les tentatives des compagnies pour échapper aux règles du droit commun, c'est-à-dire à l'article 1182 du Code civil; or, si les dérogations à ce principe sont à la rigueur admissibles pour les entreprises de roulage soumises au principe de la concurrence, elles sont exorbitantes appliquées à des entreprises qui ont un monopole de fait. Cf. sur l'interprétation des clauses de non-responsabilité, Lyon-Caen et Renault, *Traité de droit commercial*, t. III, p. 448 et suiv., 528, 529.

[2] Dans la polémique au sujet du régime des chemins de fer, on a vraiment fait abus de cette accusation de socialisme. V. notamment *l'Économiste français* de 1881-1882, *passim*.

Se plaçant à d'autres points de vue, certaines personnes voudraient ne pas mêler l'État aux questions de salaires, et ne pas augmenter les responsabilités gouvernementales en lui donnant la maîtrise des tarifs. A ce sujet, Foucher de Careil reconnaît équitablement que les crises sociales ou industrielles qui peuvent éclater à l'occasion du monopole des voies ferrées ne sont pas conjurées par le système des exploitations privées. C'est aux États-Unis « que les fermiers du Far-West se sont organisés en véritables associations maçonniques avec leurs loges (*grangers*) pour repousser les tarifs élevés des compagnies coalisées (1877); que des employés de chemins de fer, des ouvriers des mines de Pensylvanie se sont mis en grève et ont détruit en quelques mois un capital de 500 millions de fr. enlevé à la seule propriété des chemins de fer. Ce sont là, continue l'habile rapporteur exposant la doctrine du *laisser-faire*, des fléaux nécessaires. La liberté guérit les maux qu'elle fait. A ce langage vous avez reconnu les économistes[1]. » Si ce sont des fléaux nécessaires (ce dont il est permis de douter), on ne doit pas logiquement les attribuer à l'intervention de l'État.

1192. Après l'accusation de socialisme, viennent des objections qui ont un fondement plus sérieux. Lord Derby, dans un discours prononcé à la *Société des Arts*, faisait observer qu'il serait dangereux de fournir aux partis politiques qui se succèdent au pouvoir les moyens d'accroître leur influence par la distribution de milliers d'emplois, d'autres ajoutent que la création d'une multitude de nouvelles fonctions attiserait la passion du fonctionnarisme[2]. Sous ce dernier rapport, la réponse est

[1] V. *Rapport* déjà cité, *J. off.*, 6 juin 1878.

[2] Le personnel des compagnies de chemins de fer, forme un contingent de 214,000 employées : la voie et les bâtiments occupent 65,000 individus; l'exploitation et l'administration forment un contingent de 93,000 et la traction et le matériel de 55,600; donc 214,000 employés, mais non autant de fonctionnaires comme on se plaît à le dire, car les ouvriers, gens d'équipe et de service, employés au trafic et à la traction, chauffeurs, mécaniciens, ouvriers de la voie et bâtiments entrent dans le total pour 155,000. Quant a eux il s'agit moins de fonctions proprement dites que de travaux manuels rémunérés à la journée ou à l'année. L'exploitation directe des chemins de fer ne les transformerait pas en fonctionnaires. On ne regarde pas comme fonctionnaires, les ouvriers des ports de la marine, les ouvriers des manufactures de tabac, etc. Les administrations centrales et les services de bureau, le personnel des gares,

simple; il n'y a qu'à l'emprunter à M. Allain-Targé : « être le fonctionnaire d'un suzerain féodal (une grande compagnie) ou bien être l'agent de l'État, n'est-ce pas au fond là même chose? » Quant à l'intervention de la politique dans le personnel des chemins de fer, elle serait certainement déplorable : la mobilité des choix romprait toute tradition, compromettrait peut-être jusqu'à la sécurité de la circulation[1]; mais, en réalité, les fonctionnaires des chemins de fer ne seraient pas des fonctionnaires politiques, et si beaucoup de personnes croient que, même en faveur des employés des compagnies privées, la loi doit intervenir afin de les protéger contre des révocations arbitraires[2], à plus forte raison estimeraient-elles que le personnel des chemins de fer devenant celui d'une administration publique, il serait du devoir de l'État de procéder à une organisation régulière des cadres et d'instituer des garanties analogues à

chefs et sous-chefs, contrôleurs; les ingénieurs et inspecteurs, le personnel des conducteurs, etc., etc., occupent 75,000 à 80,000 personnes dont 20,500 femmes employées comme receveuses. Ce sont donc 55,000 à 60,000 emplois que l'exploitation directe transformerait en fonctions publiques.

[1] Il est certain que, dès l'abord, l'État aurait intérêt à conserver la plus grande partie des cadres existants. Nul doute que le personnel des compagnies, à quelques exceptions près, ne passerait à son service. Pour le recrutement ultérieur, les éléments seraient, comme par le passé, fournis en grande partie par les anciens officiers ou soldats (117,000 sur 214,000 dans l'état actuel). Il faut, en effet, dans le service actif des chemins de fer, une forte discipline semblable à celle de l'armée, autre caractère qui rapproche l'exploitation des lignes ferrées des services publics. N'est-il pas certain que les menaces de grève générale des employés de chemin de fer qui ont ému un moment l'opinion publique en France (1891) ne se fussent pas produites ou eussent semblé moins graves si le personnel des compagnies eût été sous l'autorité directe de l'État? On sait les collisions sanglantes, les actes de sauvage destruction qui ont marqué les grèves des chemins de fer aux États-Unis.

[2] Il n'est pas en effet hors de propos de rappeler que les rapports entre les compagnies et leurs agents ont donné lieu à de sérieux conflits. Les compagnies ont été accusées de peser sur les opinions politiques de leur personnel, d'entraver l'exercice de leur droit de se syndiquer, etc. V. notamment, interpellation à la Chambre des députés, 1er juin 1891. Toutefois ces inconvénients du pouvoir des compagnies ne paraissent s'être manifestés ni en Angleterre, ni aux États-Unis. L'enquête sur les rapports entre les compagnies et leurs employés qui figure en tête du *Sixth report* du bureau de Washington (*Railroad labor*, 1890, p. 19 et suiv.) montre la forte organisation corporative des principales catégories d'employés. Elle doit avoir contribué au maintien de l'indépendance de cet énorme personnel.

celles qui existent dans l'armée ou dans d'autres services généraux[1]. Plus que jamais d'ailleurs, dans les administrations publiques, il importerait de fortifier l'organisation et de respecter les traditions des services techniques.

Nos mœurs politiques nous défendent-elles suffisamment contre le danger que signalait lord Derby? Il serait peut-être téméraire de l'affirmer d'une manière absolue, mais l'opinion ne souffre pas volontiers qu'un parti investi de l'autorité cherche à exercer une abusive pression sur les agents des services non politiques. Lorsque cet abus se produit d'une façon trop directe, la conscience publique se soulève et, par d'éclatantes manifestations électorales, elle atteste sa réprobation! S'il y avait lieu de redouter l'immixtion de la politique dans les services techniques, ce ne serait pas seulement la cause de l'exploitation des chemins de fer par l'État qui serait compromise, mais le monopole des postes, celui des tabacs, le service des eaux et forêts, l'enseignement public, etc... Toutefois, s'il était une crainte légitime à concevoir au sujet de l'exploitation par l'État, ce serait celle-là plutôt que toute autre[2].

On se préoccupe de la force excessive que la direction des chemins de fer donnerait à l'État, de l'impossibilité pour le personnel d'échapper à son action tyrannique, de l'impuissance où seraient les particuliers de faire valoir leurs griefs contre une

[1] A défaut de garanties de ce genre, l'invasion de la politique n'est à craindre dans les administrations techniques que si le respect des traditions n'y fait pas condamner impitoyablement les complicités intéressées; or il y a heureusement encore à cet égard plus de sévérité de jugement que de tolérance.

[2] Cette dernière phrase est littéralement reproduite de la première édition. Elle exprime une réserve assez formelle pour que j'aie lieu d'être surpris que M. Villey n'y ait point pris garde. Dans son livre du *Rôle de l'État dans l'ordre économique* (p. 283), il se contente de détacher de mon texte un seul membre de phrase; aussi a-t-il complètement pris le change sur ma pensée. Ceci prouve une fois de plus que, si ce peut être là un moyen commode de polémique, c'est un procédé à exclure de la discussion scientifique. Aussitôt après, M. Villey s'avance avec quelque emportement sur le terrain de la politique militante; je n'ai aucune envie de l'y suivre. Mais ayant par dessus tout le souci de la mesure dans l'expression de ce qui me semble être la vérité et l'horreur des exagérations sectaires, j'ai remanié la rédaction de la première partie de ce numéro avec l'espoir d'être mieux compris désormais. Je regrette seulement que M. Villey n'ait pas signalé des points sur lesquels nous nous entendons mieux. Il y en a cependant plus d'un (Note de la 2e édition).

administration toute-puissante. Mais est-ce que ces périls n'existent pas aussi bien sous le régime des grandes compagnies? A tort ou à raison le législateur s'est occupé de protéger contre elles leurs agents commissionnés et bien que jusqu'ici il n'ait pas admis de droit spécial à leur égard, c'est en vue de leur situation que le droit commun a été modifié[1]. De fait les compagnies ont une position si forte qu'en dehors de la voie judiciaire qui reste ouverte à raison des violations de droits, les plaintes au sujet du service et des abus les plus criants n'ont guère chance d'avoir aucun écho.

A part quelques rares exceptions, la Presse fait le silence sur les défectuosités du service du transport et il n'est pas besoin de dire pour quelles raisons. Les juges les plus bienveillants pour les compagnies sont obligés d'avouer que l'État lui-même est mal protégé par les services administratifs du contrôle ou par les libertés parlementaires. M. Picard parle des réformes que réclament les services du contrôle, des défaillances de la direction des chemins de fer[2]; en défendant contre des attaques injustes le personnel du contrôle, il laisse entrevoir que les agents de ce service sont placés entre leur conscience et leur intérêt de ménager les compagnies qui peuvent leur offrir des situations lucratives[3]. Quant à la défense des droits de l'État par les Chambres, M. Picard parle avec beaucoup de mesure mais aussi de franchise de ces influences très-puissantes en quelques pays

[1] C'est en effet afin de protéger les agents des compagnies contre des révocations injustifiées qu'a été votée la loi du 27 décembre 1890, modifiant l'article 1780 du Code civil en admettant la possibilité du droit à une indemnité lorsque le contrat est rompu par le fait de l'une des parties. Mais le législateur est sollicité de s'engager plus avant dans la voie de l'intervention en faveur des agents commissionnés des compagnies. Depuis 1872, à diverses reprises le Parlement a été appelé à s'immiscer entre les compagnies et leurs agents révoqués. Une dernière proposition de loi est postérieure à la loi de 1890 (Chambre, session 1891, *annexes, J. off.*, p. 358).

[2] « N'y a-t-il pas eu de défaillances soit dans la direction des chemins de fer au ministère des travaux publics, soit dans les services extérieurs (contrôle de l'exploitation technique et commerciale)? Il ne faudrait pas connaître l'humanité pour prétendre à une perfection qui n'est pas de ce monde. N'y a-t-il pas des améliorations à apporter au recrutement du personnel de l'État surtout en ce qui touche l'exploitation commerciale? Il faudrait être aveugle pour contester l'utilité de certaines réformes qui ont été entreprises et qu'il importe de poursuivre sans désemparer. » Picard, *op. cit.*, t. I, p. 559.

[3] Picard, *op.* et *loc. cit.*, t. I, p. 559.

notamment en Angleterre; « qui y opposent de sérieux obstacles à l'action naturelle des pouvoirs publics » et qui « en France même ont franchi à certaines époques la porte de nos deux Chambres[1]. »

Quelle conclusion peut-on tirer de ce long examen? Elle a été donnée, il y a plus de quarante ans, par un économiste que distinguait un sage esprit de transaction; à la séance de l'Assemblée nationale du 16 août 1848, M. Wolowski s'exprimait ainsi : « Si jusqu'à présent nos convictions ne se sont pas ralliées à ce système (de l'exploitation directe), je ne suis pas de ceux qui refuseraient à l'État le droit de faire l'expérimentation de ses forces et de ses aptitudes sur une grande échelle. J'envisage le rachat du chemin de Lyon comme une excellente occasion de vider enfin par l'expérience, par la pratique, une question qui s'est trop souvent égarée dans le domaine des hypothèses. » Aujourd'hui cette expérience a été faite, non seulement à l'étranger mais en France sur le réseau d'État constitué en 1878. C'est des résultats de cette expérience qu'il reste à parler.

1193. Le réseau de l'État en France. — Dès le début des chemins de fer, la Belgique nous avait donné l'exemple de la constitution d'un réseau d'État. On put croire en 1838 que la France la suivrait dans cette voie. Le ministre du commerce, Martin du Nord, soumit à la Chambre des députés un projet de construction et d'exploitation par l'État de neuf grandes lignes. Malgré la clairvoyance de Joubert et l'éloquence de Lamartine, le Parlement se montra hostile et pendant quarante ans les lignes ferrées furent sans partage abandonnées aux compagnies concessionnaires. On eut bien en 1848 le projet de racheter les chemins de fer pour les confier tous à l'État; on se borna alors à racheter la ligne de Lyon que la compagnie concessionnaire était impuissante à achever!

Constitué par la loi du 18 mai 1878, à la suite du rachat des

[1] Picard, *op. cit.*, t. I, p. 559 et 560. Nous aurions seulement quelques réserves à faire à propos de la conclusion qui termine les réflexions de l'auteur sur ce sujet délicat : « les compagnies ne sauraient être blâmées de chercher des défenseurs partout où elles peuvent en trouver (! Il appartient au législateur de protéger lui-même son impartialité et son indépendance et de ne pas oublier « que la femme de César ne doit pas être soupçonnée! » Des faits tout récemment révélés de corruption politique dans la malheureuse affaire du Panama donnent à nos réserves une confirmation indirecte sur laquelle il est inutile d'insister.

lignes de plusieurs compagnies secondaires (lignes des Charentes, de la Vendée, d'Orleans à Châlons, à Rouen, etc.), le reseau d'État comprit 1.500 kilom. de tronçons disséminés, enserres dans les réseaux de l'Ouest et de l'Orleans, exposés de la part de ces compagnies à des tarifs de concurrence sur des lignes de faible trafic, sans débouché aucun sur un centre important. Les remaniements opérés en 1883 et l'ouverture de nouvelles lignes ont donné au réseau de l'État à la fois plus d'étendue (2.658 kilom.) et de cohésion; désormais la partie principale du réseau a deux issues ouvertes sur Paris et sur Bordeaux. Néanmoins les lignes de l'État sillonnent des pays exclusivement agricoles; le trafic ne saurait y avoir l'importance qu'il a sur d'autres réseaux.

Quels ont été les résultats d'une expérience entreprise dans des conditions si défavorables? A entendre les partisans des grandes compagnies ils ont été néfastes. La condamnation n'a pas tardé à être lancée; dès 1882, M. Léon Say écrivait : « l'échec est absolu, irrémédiable; c'est un désastre[1]. » Jamais sentence n'a été si légèrement prononcée. En s'attaquant en effet à l'exploitation directe, on a raisonné comme si des lignes improductives devaient entre les mains de l'État donner, et cela immédiatement, des résultats équivalents à ceux de l'ensemble des réseaux des grandes compagnies. C'est sur cette base essentiellement fausse que reposent les objections contre l'exploitation de l'État. De là cet argument : l'exploitation par l'État est ruineuse, car tandis que le coefficient d'exploitation des grandes compagnies varie entre 49,2 et 61,3 p. 0/0; celui du réseau d'État atteint 89,5 p. 0/0? Ce que vaut cet argument on va en juger : si sur le réseau d'une des grandes compagnies on prend celles des lignes qui donnent une recette brute inférieure à 10.000 francs, c'est-à-dire une recette égale à la recette brute kilométrique sur l'ensemble du réseau d'État en 1889, on est en présence d'un coefficient de 103,4 p. 0/0. En conclurons-nous que ces lignes sont administrées d'une façon ruineuse? Ce serait non moins téméraire. Encore une fois, vouloir juger du mérite de l'exploitation d'après le rapport abstrait des dépenses aux recettes sans se préoccuper de l'importance du trafic ou des

[1] V. *Journal des Economistes*, novembre 1882.

charges d'établissement, c'est ou bien le pire des expédients d'une polémique de mauvaise foi ou un pur enfantillage[1].

Une autre erreur des adversaires du réseau d'État a été d'examiner les résultats de l'exploitation comme si la composition du réseau avait été invariable depuis 1878; or de nouvelles lignes ont été ouvertes; des adjonctions ont été faites. Si l'on veut apprécier sainement on doit limiter l'examen à ce qu'on peut appeler le *noyau* du réseau d'État, c'est-à-dire aux 963 kilom., qui n'ont cessé d'en faire partie. Enfin, dans la polémique contre le réseau de l'État, on a oublié de tenir compte de ce que sur ce réseau, à partir de 1880, les tarifs ont été très-notablement réduits, tandis que ceux des grandes compagnies ne subissaient pas des changements comparables; cependant sur des lignes pauvres, où les éléments de trafic ne peuvent être stimulés par le bon marché que dans une mesure restreinte, l'abaissement des taxes a dû ralentir la progression des recettes.

Faute d'entrer dans ces distinctions nécessaires pourtant, M. Léon Say affirmait qu'entre les mains de l'État le coefficient s'était élevé de 78.7 à 84.6. Sur ce point voici la vérité. Elle a été mise en lumière par M. Picard : 1° sur les lignes ouvertes avant le 1er janvier 1880 (date de la réforme des tarifs) le coefficient réel n'a pas subi de changement notable (79 p. 0/0 en 1879; 80 p. 0/0 en 1883); 2° sur ces mêmes lignes les coefficients fictifs (c'est-à-dire établis d'après les tarifs de 1879) sont au contraire descendus de 79 à 60 p. 0/0, soit une réduction de dépenses de 19 p. 0/0, due à la nouvelle direction. Quant à la fantasmagorie du coefficient général de 89 p. 0/0, M. Picard l'a dissipée en appliquant la méthode des comparaisons entre lignes d'égal trafic; or voici les résultats de ces comparaisons, les seules admissibles : 1° sur les lignes de recettes kilom., inférieure à 5,000 francs, le coefficient d'exploitation moyen de l'État (1879-1883) 160 p. 0/0 était très-inférieur (sauf en ce qui concerne l'Ouest) à celui des autres compagnies pour les lignes de même trafic (Est 282 p. 0/0; Paris-Lyon, 190 p. 0/0); 2° sur les lignes de recette kilométrique, variable entre 5,000 et 10,000 l'État avait de même un avantage marqué sur

[1] Si l'on trouvait cette appréciation trop sévère que l'on veuille bien y comparer celle d'une autorité non suspecte, celle de M. Picard (Picard, *op. cit.*, t. I, p. 640, 641).

le Nord, l'Est et Paris-Lyon; 3° sur les lignes où la recette était comprise entre 10.000 et 15.000 fr., bien que déjà les moyennes fussent faussées au détriment de l'État, en ce que ces lignes étaient sur son réseau proportionnellement moins étendues que sur les autres réseaux, l'État l'emportait encore par rapport aux compagnies du Nord, du Paris-Lyon et du Midi; il était dans les mêmes conditions que l'Est et l'Ouest. Seule la compagnie d'Orleans exploitait plus économiquement. Pour les recettes superieures, l'infériorité de l'État s'explique à raison du petit nombre de kilomètres pouvant les donner. La moindre dépense exceptionnelle, dans ces conditions, fausse les moyennes et fait apparaître un coefficient d'exploitation sans réalité.

Ces statistiques sont péremptoires, émanant de la plus haute autorité en ces matières et correspondant à l'époque ingrate des débuts. Elles ont encore cet intérêt d'être la réponse directe à des attaques d'une manifeste injustice qui eurent un grand retentissement, de s'appliquer à la période même où ces attaques s'étaient déchaînées. Mais aujourd'hui nous possédons sur l'exploitation du réseau de l'État un dossier plus complet et plus récent qui vient corroborer le témoignage de M. Picard, c'est le rapport sur le budget annexe du chemin de l'État pour l'exercice de 1891[1]. Œuvre de M. Pelletan, ce document est trop substantiel pour être analysé complètement ici. Nous nous bornerons à un très-incomplet résumé de deux questions : α) les conditions financières de l'exploitation; β) les effets de la réforme des tarifs.

α) Conditions financières de l'exploitation. Elles sont établies d'après la méthode de comparaison entre lignes de même trafic. Pour donner aux coefficients d'exploitation, ainsi déterminés, leur vraie valeur, on doit tenir compte de deux considérations : 1° la recette brute moyenne par kilomètre est sur l'ensemble du réseau d'État de 13,000 francs (1888). Pour les lignes de trafic inférieur à 15,000 francs l'État et les compagnies exploitant des longueurs qui ne sont pas trop inégales, les moyennes ont une assez grande valeur. Pour les lignes de trafic supérieur, surtout pour celles dont la recette dépasse 30,000 francs, l'État est placé dans une infériorité manifeste, cette partie de son réseau

[1] V. Chambre, session 1890, *annexes, J. off.*, p. 171 et suiv.

étant très-restreinte et comparativement beaucoup moins étendue que les lignes correspondantes des autres réseaux ; 2° l'État a par l'abaissement des tarifs ralenti la progression des recettes, par conséquent le rapport entre les dépenses et les recettes pourrait être plus élevé que sur les autres réseaux, où les tarifs n'ont pas été remaniés aussi profondément sans qu'on soit en droit d'en conclure à la cherté de l'exploitation par l'État. Et pourtant, malgré tout ceci, comme le prouve le tableau ci-contre, pour les lignes dont le produit kilométrique est inférieur à 30,000 francs, le coefficient de l'État est plus faible que celui de trois des compagnies sur cinq qui usent de la garantie d'intérêt (Est, Ouest, Midi), à peu près équivalent à celui du Paris-Lyon, légèrement supérieur seulement à celui de l'Orléans ; sur les lignes dont le produit kilométrique est inférieur à 15,000 francs (ce qui est le produit moyen pour le réseau d'État) le réseau d'État a l'avantage sur toutes les compagnies, l'Orléans excepté[1].

β) Résultats de la réforme des tarifs. Le réseau de l'État a pris l'initiative de larges réductions de taxes opérées de 1880 à 1888. Par l'effet de ces réformes, le prix kilométrique du transport d'un voyageur est descendu, en tenant compte des tarifs réduits, de 4 c. 71 à 3 c. 51. Sur tous les réseaux des compagnies il est notablement supérieur (le prix minimum est 4,25 sur l'Est ;

[1] Le coefficient d'exploitation résultant du tableau ci-contre peut être aujourd'hui rectifié dans un sens favorable à l'exploitation de l'État. Au moyen des statistiques fournies par le chef de l'exploitation de la compagnie du Nord on sait que la taxe moyenne de cette compagnie est beaucoup plus élevée que celle de l'État : la différence dépassait 84 p. 0/0 pour les voyageurs (avant la réforme de 1892) et 31,5 p. 0/0 sur les marchandises. En appliquant au trafic des lignes d'État les taxes de la compagnie du Nord les recettes eussent été augmentées de près de 50 p. 0/0 et le coefficient d'exploitation général abaissé de 77 p. 0/0 à 52 p. 0/0. Dans son rapport (ministère des travaux publics) pour le budget de 1892, M. Terrier, Chambre, session 1891, *annexes*, p. 2185, donne en outre les renseignements suivants :

RECETTES KILOMÉTRIQUES.	COEFFICIENT D'EXPLOITATION.	
	Réseau de l'État.	Comp[ie] du Nord.
Lignes de 10,000 à 15,000 fr.	55 p. 0/0	57,1 p. 0/0
Lignes de 7,000 à 10,000 fr.	67.4	74.5
Lignes de 5,000 à 7,000 fr.	82,4	80,9
Lignes de 1,000 à 5,000 fr.	122,7 p. 0/0	177,2 p. 0/0

RECETTES KILOMÉTRIQUES.	ÉTAT.		EST.		OUEST.		ORLÉANS.		PARIS-LYON-MÉDITERRANÉE		MIDI.	
	Nombre de kilomètres.	Coefficient.	Nombre de kilomètres.	Coefficient.	Nombre de kilomètres.	Coefficient.	Nombre de kilomètres.	Coefficient.	Nombre de kilomètres.	Coefficient.	Nombre de kilomètres.	Coefficient.
		P. 0/0		P. 0/0		P. 0/0		P. 0/0		P. 0/0		P. 0/0
Lignes de 30 à 50,000 fr.	130	60.8	651	50.3	835	59.2	621	50.2	1,269	48.3	379	53.5
Lignes de 20 à 30,000 fr.	238	58.7	640	63.1	486	66.7	831	54.4	1,117	52.4	480	63.6
Lignes de 15 à 20,000 fr.	431	58.8	416	66.6	363	86.9	359	62.3	348	73.7	432	64.1
Lignes de 10 à 15,000 fr.	708	93.4	430	84.7	510	86.0	1,418	72.6	817	78.3	563	87.1
Lignes de 7 à 10,000 fr.	379	86.6	445	100.1	232	99.8	687	95.3	927	99.1	323	103.4
Lignes de 5 à 7,000 fr.	236	106.2	357	107.6	387	121.9	323	102.0	592	111.6	306	106.0
Lignes de 3 à 5,000 fr.	342	132.4	207	169.7	861	140.6	543	126.0	735	127.7	111	194.8
Lignes au-dessous de 3,000 fr.	133	194.8	163	230.5	91	213.7	212	160.2	165	215.3	58	177.1

le maximum 4.87 sur Paris-Lyon)[1]. — Quant aux marchandises, la réforme des tarifs a été plus considérable encore : de 1879 à 1888, le prix de la tonne kilom. est tombé de 7 c. 25 à 5 c. 25, soit 2 cent. de réduction près de 28 p. 0/0! Le prix de la tonne kilom. le plus bas sur les réseaux des compagnies est 5 c. 28 sur le Nord, mais si l'on tient compte de ce que le réseau de cette compagnie a un important trafic de houilles, c'est-à-dire de marchandises taxées selon le taux le plus faible, tandis que les produits agricoles, notamment les vins de la région desservie par le réseau de l'État sont parmi les marchandises taxées à un prix plus élevé, l'écart réel entre le prix de la tonne kilom. de l'État et du Nord est plus considérable que l'écart apparent.

Dans la comparaison avec les autres réseaux, il faut encore tenir compte d'une différence : sur le réseau de l'État, l'abaissement du prix de la tonne kilométrique est exclusivement dû à la réduction des taxes; sur les autres réseaux, les réductions, beaucoup moins fortes d'ailleurs de ce prix, s'expliquent en partie du moins par l'effet des tarifs de concurrence qui nuisent à d'autres entreprises de transport, par l'effet aussi de la multiplicité des tarifs différentiels ou des prix fermes qui ne développent le trafic sur certains points du territoire ou au profit de certains centres qu'en le diminuant sur d'autres.

Cette réforme a été pour les régions du réseau d'État un vrai bienfait : M. Picard écrivait déjà en 1887 : « le pays a largement profité de cet abaissement des taxes[2]. » Pour apprécier l'expansion économique qui en est résulté, M. Pelletan fait porter son enquête uniquement sur le noyau du réseau d'État; les autres parties du réseau ayant passé par des régimes d'exploitation différents doivent être mis hors de cause. Sur les 963 kilom. formant ce noyau, le trafic s'est développé de 111 p. 0/0. Le courant moyen de 71,000 tonnes par kilom. en 1879 a été

[1] En ce qui concerne le transport des voyageurs, ce n'est pas le seul bienfait dont on soit redevable au réseau de l'État. C'est sur ce réseau qu'a été inauguré le système des billets d'aller et retour avec délais gradués. De notables améliorations sont dues à son initiative : le chauffage des wagons de 3e classe, l'amélioration du matériel roulant. Au point de vue du confortable, quelle différence entre les wagons de l'État et les boîtes étroites où certaines compagnies entassent les voyageurs, surtout sur les lignes de banlieue!

[2] Picard, *op. cit.*, t. I, p. 657.

porté à 160.000. Cependant, la réforme des tarifs a été opérée en pleine crise. Sur les réseaux des grandes compagnies tels qu'ils étaient constitués en 1879 (c'est également à la partie constante de leurs réseaux qu'il convient d'avoir égard), il n'y a eu au contraire que soit accroissement insignifiant (6 p. 0/0 sur le Nord ; 1,6 p. 0/0 sur l'Est ; 2 p. 0/0 sur le Midi), soit même diminution de trafic (— 1,6 p. 0/0, Ouest ; — 9, Orléans ; — 14,9, Paris-Lyon).

Les contribuables ont-ils, comme on l'a allégué maintes fois, dû payer sous forme d'impôts les déficits causés par l'abaissement des taxes. Si cela était, le régime du réseau d'État serait irrationnel et injuste : le bon marché des tarifs serait trompeur ; le coût réel du transport ne serait pas payé par ceux qui usent du réseau d'État mais par tous les contribuables. L'objection est spécieuse : sans contredit aucun, les produits des chemins de l'État si on les compare au capital engagé sont insuffisants, que ce capital soit évalué à 831 millions, selon les uns[1], même à 531 millions selon d'autres[2]. Mais supposons que les lignes qui forment le réseau d'État soient restées administrées par des compagnies, est-ce que le Trésor ne devrait pas combler les insuffisances de recettes par rapport aux charges du capital, au titre de la garantie d'intérêt? Que ce soit sur le budget annexe d'un réseau d'État, ou sur la garantie d'intérêt que porte le poids du déficit, peu importe aux contribuables. D'ailleurs tant du chef du compte d'établissement que de celui de l'exploitation, des calculs très-soigneusement établis font ressortir que dans l'exercice 1888 les charges imposées au Trésor ont été moindres sur le réseau d'État (7,600 francs par kilom.) que sur les réseaux des quatre compagnies (Ouest, Orléans, Est, Midi) ayant fait appel à la garantie d'intérêt (8,788 francs par kilom.)[3]. Quoi que l'on puisse penser de ces calculs, la vraie question est d'ailleurs de savoir si le réseau d'État donne plus ou moins de recettes qu'avant la réforme des tarifs, car s'il donne des recettes sensiblement supérieures, l'objection tirée de l'injustice

[1] C'est l'estimation donnée par le rapporteur du budget de 1885, M. Cavaignac.

[2] Cette seconde évaluation est celle du rapport sur le budget de 1891. Elle est à notre avis bien plus exacte que la première.

[3] V. rapport Pelletan, 1891, *op. cit.*, p. 175 et suiv.

qu'il y a à faire peser sur le contribuable les pertes résultant de cette réforme s'évanouit tout à fait. Or, à la question ainsi posée, voici la réponse donnée par les statistiques officielles : sur l'ensemble du réseau, le produit net kilométrique qui était de 1,695 francs en 1880 (pour 9,500 francs de recette brute) atteint 3,144 francs en 1890 (pour 13,820 de recette brute). Si, ce qui est plus rationnel et plus probant, on restreint la comparaison au noyau du réseau d'État, les recettes brutes y ont augmenté de 40 p. 0/0 (10,866 francs en 1879; 15,274 en 1888). Cette même partie du réseau a fourni en atténuation des charges du capital 3 millions de produit net en 1888.

Si l'on veut de plus brillants résultats, c'est sur un terrain plus étendu et plus favorable qu'il faut placer l'exploitation de l'État, mais on est en droit de dire que sur celui où son action a jusqu'ici été confinée elle a donné à peu près tout ce qu'on pouvait attendre de son initiative pour le progrès et de sa valeur pratique. Néanmoins l'opposition contre le réseau d'État n'a pas désarmé.

Malgré la campagne menée dans la Presse et les tentatives faites auprès du Parlement[1] pour céder le réseau d'État à l'industrie privée, soit à une compagnie nouvelle, soit à l'une des grandes compagnies, on peut espérer aujourd'hui que l'exploitation directe sera poursuivie. La seule éventualité contraire serait une crise financière au cours de laquelle la cession des lignes de l'État à une compagnie moyennant un prix probablement très-insuffisant serait acceptée comme un expédient financier[2]. Il ne faudrait pas se dissimuler les inconvénients qu'une telle combinaison aurait même pour nos finances : à l'avenir l'excédent des charges du capital au taux garanti par l'État à la compagnie concessionnaire sur le produit net de l'exploitation tomberait au compte de la garantie d'intérêt. Ce ne serait pas une charge moindre pour le Trésor; bien loin de là, une compagnie

[1] V. la dernière des propositions législatives en ce sens, session 1888, Chambre, *annexes*, *J. off.*, p. 126 et 609.

[2] En 1884, le syndicat des grandes compagnies proposait à l'État de lui acheter son réseau 420 millions comptant, mais à la condition que l'État garantirait le paiement des intérêts et de l'amortissement de ces 420 millions, c'eût été un emprunt indirect : au lieu d'emprunter en rentes amortissables l'État eût emprunté 420 millions en obligations de chemins de fer. En réalité, le réseau d'Etat eût été cédé pour rien.

qui exploite un réseau en déficit n'a qu'un intérêt éloigné, hypothétique, à ménager l'argent de l'État auquel elle peut puiser; l'exploitation est coûteuse et routinière. L'exploitation directe n'a été ni l'une ni l'autre, mais bien au contraire économique et progressive.

1194. B. Exploitation par compagnies fermières. — L'exploitation par compagnies fermières est destinée à concilier le droit de l'État sur les tarifs avec la direction par des compagnies privées. C'est la combinaison qui a été adoptée par les Pays-Bas en 1863 pour une partie de leur réseau et en Italie pour l'ensemble des réseaux de la péninsule depuis la loi du 27 avril 1885[1]. Auparavant il en avait été fait plusieurs applications partielles en Sicile 1871, en Vénétie 1875. C'est aussi le système des compagnies fermières qui a prévalu aux Indes : l'ancienne compagnie concessionnaire, une fois le rachat opéré, y a pris la suite de l'exploitation en qualité de compagnie fermière.

En quoi ces deux sortes de compagnies diffèrent-elles l'une de l'autre? La compagnie fermière, à la différence de la compagnie concessionnaire, ne perçoit pas de péage : ce n'est pas une entreprise mixte de construction et d'exploitation, mais une simple industrie de transport qui perçoit une indemnité pour la traction proprement dite. Le système des compagnies fermières n'implique d'ailleurs pas la gratuité de la voie : si l'État qui établit les lignes veut amortir le capital d'établissement, il peut faire percevoir un péage, soit par ses propres agents, soit par ceux de la compagnie fermière en son nom.

[1] La loi de 1885 a mis fin en Italie à l'exploitation directe conformément aux conclusions d'une commission d'enquête constituée en 1878 sous le ministère Depretis. Les sept volumes publiés par cette commission laissent l'impression d'un état d'opinion tout à fait contraire en Italie à l'exploitation par l'État, mais ne font apparaître aucune raison nouvelle contre ce mode d'exploitation (Cf. Picard, t. I, p. 702). La loi de 1885 doit-elle être regardée comme une défaite pour les partisans de l'exploitation directe? Non, le rejet de l'ordre du jour Luzzati tendant au maintien du réseau d'État par 237 contre 188) et le vote de la loi (226 contre 202) furent déterminés par des raisons de politique générale, le président du conseil ayant posé la question de cabinet. Le but du gouvernement avait été surtout, en adoptant un système analogue à celui de la France, de faire construire les lignes nouvelles par les compagnies, sauf à leur accorder des garanties d'intérêt. La réforme de 1885 n'a pas produit les résultats qu'en attendait le gouvernement. Des déficits assez considérables dans les recettes ont obligé le Trésor à intervenir pour une dépense nouvelle de 121 millions affectée aux exercices 1886 à 1890 (Loi du 24 juillet 1887).

Plusieurs types de compagnies fermières ont été expérimentés ou simplement proposés. Aux Indes, l'État est investi d'un pouvoir absolu de contrôle sur la gestion de la compagnie *East India* qui s'oblige à entretenir et exploiter la voie, de manière à donner toutes les facilités désirables pour le transport des voyageurs et des marchandises. La compagnie est tenue de laisser circuler le matériel roulant de l'État et des autres compagnies garanties ; elle est obligée de construire les lignes auxiliaires ; enfin l'État se réserve les 4/5es des bénéfices obtenus. Nulle part en Europe les traités avec les compagnies fermières ne réservent aux gouvernements des droits aussi étendus et des avantages aussi considérables.

Il y a beaucoup de ressemblances mais quelques différences aussi entre les compagnies fermières de la Hollande et de l'Italie. Les compagnies fermières qui existent en Hollande se chargent de l'exploitation en fournissant le matériel roulant. Elles reçoivent de l'État la voie construite prête à être exploitée ; il se charge des travaux complémentaires. Ce sont des entreprises de roulage, ayant le choix du personnel, fixant le service général, le nombre, la composition des trains et réglant les tarifs. La compagnie exploite comme une compagnie concessionnaire, mais, au-dessus d'un certain produit kilométrique, elle partage les recettes brutes avec l'État selon une échelle déterminée ou bien dans d'autres conventions la participation de l'État est remplacée par une redevance kilométrique qui croît avec le produit brut. La durée de la jouissance peut être plus courte que lorsque la compagnie fait la construction ; cependant, le bail des compagnies hollandaises est de cinquante ans. Une importante différence théorique avec les compagnies concessionnaires consiste dans le droit que se réserve l'État d'abaisser les tarifs. Cette différence est cependant plutôt apparente que réelle, car la compagnie a droit à une indemnité pour le préjudice que lui causerait la réduction des taxes, à moins que les dividendes ne dépassent 8 p. 0/0. Ce n'est pas par conséquent la vraie maîtrise des tarifs (elle serait d'ailleurs incompatible avec un bail de ce genre), et de fait il ne paraît pas que l'État ait usé de son droit d'abaisser les tarifs en vigueur.

Les contrats d'affermage italiens de 1885 sont conclus pour 60 ans avec faculté de résiliation à l'expiration des deux pre-

mières périodes vicennales. Les compagnies remboursent à l'État la valeur du matériel roulant et des approvisionnements; elles doivent contribuer à la construction de lignes nouvelles. Les compagnies peuvent abaisser les tarifs portés au cahier des charges à la condition d'accorder la même réduction aux transports similaires. Le gouvernement peut aussi prendre l'initiative d'une réduction, mais en ce cas les bases de la répartition des recettes sont modifiées. L'État garantit aux compagnies une redevance fixe de 3,000 francs par kilom. et de la moitié de la recette brute tant que cette recette reste inférieure à 15,000 francs par kilom. Au-dessus de ce chiffre de recettes brutes les compagnies exploitent à leurs risques et périls. Au cas de réduction des taxes sur l'initiative du gouvernement, la moins-value est ajoutée au produit réservé aux compagnies. Sur la recette brute, 62,5 p. 0/0 sont attribués à la compagnie; 10 p. 0/0 constituent un fonds de réserve et d'amortissement pour le matériel, etc.; 27 1/2 p. 0/0 au-dessus du minimum garanti sont attribués à l'État. Quand les revenus dépassent, tant pour les charges du capital que pour l'exploitation, en intérêts et dividendes 7,50 p. 0/0 du capital effectivement versé, la moitié de l'excédent est acquise à l'État.

Un type de compagnies fermières assez semblable au type italien fut proposé en France avant 1880 par MM. Finet, Chérot et David. « La compagnie propriétaire du matériel roulant devait être couverte de ses dépenses d'exploitation, d'abord par le prélèvement d'une somme fixe garantie, puis par un tantième sur la recette brute, qui l'intéresserait au développement du trafic[1]. » Mais dans cette conception l'État devait fixer seul les tarifs et régler la circulation, c'est-à-dire qu'il pouvait réduire à son gré les recettes et diminuer le produit net. Ce droit souverain de l'un des contractants ne rend-il pas essentiellement précaire l'attribution d'un tantième à la compagnie fermière?

1195. Quelles applications de ce mode d'exploitation ont été

[1] V. sur les compagnies fermières la brochure publiée par l'Association pour le développement des moyens de transport (1877) et la *Réforme des chemins de fer* (septembre et décembre 1879). — M. J. David (27 mai 1879) déposa une proposition de loi ayant pour but l'exploitation de certaines lignes régionales par des compagnies fermières rémunérées à tant par tonne kilométrique.

faites jusqu'ici en France? D'abord, dans les rapports entre compagnies concessionnaires, on pourrait citer plusieurs traités conclus entre une compagnie ayant construit une ligne et une autre compagnie qui se charge de l'exploiter avec son matériel; tel était le traité de la compagnie de Poitiers à Saumur avec la compagnie de la Vendée. Mais l'application de beaucoup la plus importante est celle qui résulte de l'affermage consenti par l'État à plusieurs compagnies de lignes adjacentes à leur réseau. Un premier traité de ce genre a été passé avec la compagnie de l'Est pour l'exploitation de la ligne de Lérouville à Sedan (décret du 24 octobre 1879). Depuis, d'autres baux ont été conclus avec les compagnies de l'Ouest, du Nord, de l'Est et d'Orléans, en vertu d'une série de lois (1880-1882). Ces baux avaient un caractère provisoire et étaient de courte durée; la plupart avaient une échéance commune, le 30 juin 1882, prorogée ensuite jusqu'aux conventions de 1883 qui y ont mis fin. Les compagnies s'étaient chargées d'exploiter les lignes affermées avec leur personnel et leur matériel d'après les tarifs ordinaires. Les travaux de premier établissement restaient à la charge de l'État; les compagnies devaient les exécuter sauf remboursement. Quant aux dépenses d'exploitation, il en était tenu compte jusqu'à concurrence d'un maximum kilométrique fixé à forfait. L'État ne pouvait exiger qu'une circulation de 3 trains par jour en chaque sens tant que la recette kilométrique ne dépassait pas un taux déterminé. S'il y avait des bénéfices, le montant en était partagé à raison de deux tiers à l'État et un tiers à la compagnie [1]. Ce système était très-inférieur à celui des affermages hollandais et italiens; il avait l'inconvénient capital de ne pas permettre des réductions de tarifs puisque les barêmes ordinaires étaient appliqués. Actuellement, il n'y a qu'un affermage fait par l'État de chemin non concédé, c'est celui de la compagnie de Fives-Lille mais un certain nombre de chemins de fer départementaux sont affermés à la compagnie des chemins de fer départementaux ou à celles des chemins de fer économiques.

En somme, le système des compagnies fermières n'a pas fourni jusqu'à présent, dans les différents États européens où il a été essayé, une conciliation bien satisfaisante des droits

[1] V. Aucoc, *op. cit.*, p. 613.

de l'État et des intérêts des compagnies. Mais c'est un système nouveau qui se prête, avec une grande souplesse, aux conditions diverses de l'exploitation, et il a obtenu une faveur d'autant plus marquée que l'opinion, par préjugé peut-être, s'était montrée d'abord plus défiante à l'égard de l'exploitation par l'État[1]. De nombreuses chambres de commerce avaient manifesté en France comme en Italie de vives appréhensions au sujet de l'extension projetée du réseau de l'État. Dans ces conditions on s'explique qu'il se soit produit chez nous un courant d'idées en faveur des compagnies fermières. Substituer des compagnies fermières aux compagnies concessionnaires, c'était rendre à l'État une partie de l'autorité qu'il doit avoir sur les transports; c'était couper court aux abus de la garantie d'intérêt puisque la garantie consisterait désormais en une certaine part du produit brut. Mais ce courant d'idées a été éphémère : l'exploitation directe a désarmé bien des défiances et conquis à elle peu à peu une partie de l'opinion. Remplacer par des compagnies fermières les compagnies concessionnaires, c'est risquer de supprimer une force réelle pour y substituer des organisations sans vitalité au secours desquelles l'État serait obligé de venir d'une manière indéterminée. La question se pose donc aujourd'hui entre l'extension de l'exploitation directe ou le maintien du *statu quo*. Est-ce à dire que la combinaison des compagnies fermières doive être entièrement écartée? Tel n'est pas notre sentiment; si elle ne donne pas des gages de solidité suffisante pour l'ensemble du réseau de nos chemins de fer ou même pour des concessions aussi étendues que celles de nos grandes compagnies, il y aura lieu d'examiner si elle ne pourrait pas convenir à des réseaux de second ordre. Ce serait en effet, une grave erreur que de croire que le régime de l'exploitation doive être uniforme sur toutes les parties de nos voies ferrées.

[1] La polémique qu'a dirigée M. Leroy-Beaulieu, dans l'*Économiste français* (1880 à 1882) contre le rachat, ne nous permettrait guère de penser que l'autorité du savant publiciste demeure acquise à la combinaison des compagnies fermières. Voici cependant ce qu'il en a dit dans son *Traité de la science des finances* dès les premières éditions : « Nous sommes quant à nous partisan du système qui consiste à *affermer* les lignes à des compagnies privées pour des périodes dont la durée ne dépasse pas 25 ou 30 années. Ces concessions doivent naturellement être faites par voie d'adjudication, et avoir pour base un cahier des charges très-précis et très-détaillé » (*Traité de la science des finances*, 5e éd., t. I, p. 101).

1196. Constitution du réseau d'intérêt général : classement; extensions. — Dans la première période de l'histoire des chemins de fer en France, la constitution du réseau commence par la création de grandes artères, elle se poursuit par des extensions qui se font suivant l'appréciation un peu mobile du Gouvernement quant à l'ordre de priorité des travaux et d'abord sans plan d'ensemble. Vient un moment où l'on s'aperçoit que le tracé primitif était conçu d'après un cadre mal formé et trop restreint : la répartition des lignes paraît inégale ou arbitraire. Alors la nécessité d'un classement général se manifeste, et l'on reconnaît que, soit pour la construction de nouvelles lignes, soit pour l'exploitation des lignes existantes, il y a des différences à établir entre les voies ferrées, suivant leur importance politique ou commerciale.

D'après la distinction la plus simple, le réseau se divise en deux parties principales : 1° le réseau d'intérêt général; 2° le réseau d'intérêt local. Le premier, qui correspond aux routes nationales et départementales, pourrait se subdiviser en réseau national et réseaux régionaux. Le réseau d'intérêt local forme la vicinalité des chemins de fer. Entre ces différents degrés, il ne saurait exister de séparation définitive ou absolue. Certaines lignes qui ont été soumises tout d'abord au régime des chemins d'intérêt local peuvent être incorporées ensuite au réseau d'intérêt général, soit parce que le trafic y a pris un développement qu'on ne soupçonnait pas, soit parce que la jonction de plusieurs tronçons de lignes affluentes a formé une grande ligne [1]. Au surplus, aucune formule ne permet de définir avec certitude le chemin d'intérêt général : « on a tour à tour essayé de faire reposer la définition sur la considération des grands courants commerciaux, sur l'intérêt de la défense du territoire, sur la longueur des lignes tracées, enfin sur la nature des concours financiers engagés dans l'exécution, mais il est visible que toutes ces considérations, justes en elles-mêmes, sont susceptibles de fréquentes exceptions et qu'aucune ne peut être envisagée comme une règle absolue de classement [2]. » En règle ordinaire,

[1] Les conditions du rachat sont alors réglées par un arbitrage; la condition admise jusqu'ici a été le remboursement des dépenses réelles de premier établissement.

[2] V. rapport de Freycinet, *J. off.*, 3 janvier 1878.

sont d'intérêt général les lignes internationales, les lignes utiles à la défense du territoire, celles qui rattachent au système des voies ferrées des centres administratifs ou commerciaux d'une certaine importance [1].

Laissant de côté les lignes d'intérêt local pour en faire l'objet d'une étude spéciale, il convient de déterminer quelles sont les conséquences du classement d'une ligne dans le réseau d'intérêt général. Sous le régime actuel des concessions, l'intérêt pratique est assez faible; il se résume en une question de compétence pour l'établissement de la voie et dans la nature du concours financier. Rationnellement, les lignes d'intérêt général ne devraient pas être concédées, mais construites et exploitées de façon à donner satisfaction aux intérêts économiques du pays. On concevrait, d'ailleurs, une distinction déjà énoncée entre les lignes nationales ou principales et les lignes régionales ou secondaires. Les grandes artères stratégiques ou commerciales, les principales voies du commerce intérieur ou international constituent le premier groupe; c'est celui qu'il importe de laisser avant tout en la possession de l'État, celui où le jeu des tarifs intéresse plus immédiatement l'industrie nationale. Ce doivent être des chemins à double voie, construits plutôt en prévision de la durée et de la facilité de la circulation qu'avec des vues de stricte économie; il y faut, au prix d'une plus forte dépense, réduire les pentes, adoucir les courbes, accomplir des travaux d'art coûteux. Au point de vue financier, ce sont des voies nationales dont les dépenses incombent au Trésor public.

Les lignes secondaires forment des réseaux régionaux d'un intérêt politique ou commercial moindre. La construction à raison de 400,000 à 500,000 fr. au kilomètre serait hors de proportion avec le trafic. Elle devrait être plus économique, ne pas dépasser 250,000 fr. en moyenne au kilomètre [2]. Il convient pour cela de choisir le projet le plus simple, de supprimer dans les tracés et dans les profils, les combinaisons techniques trop onéreuses, et, même souvent, de se contenter d'une seule voie. C'est en suivant cette méthode que certaines compagnies secondaires, et

[1] Cf. rapport Wilson, *J. off.*, 3 avril 1879.

[2] C'était l'évaluation du conseil général des ponts et chaussées. Lors de la discussion de la loi de 1879 dont il est question plus loin, l'administration indiqua le chiffre beaucoup trop faible de 200,000 fr.

depuis l'État pour son réseau, ont mieux réussi que les grandes compagnies qui ont construit si chèrement les lignes concédées. en 1875 et 1883, que le kilomètre a coûté en moyenne 323,000 fr. pour les lignes comprises au compte d'exploitation partielle. Sur le réseau d'État le prix moyen d'établissement du kilomètre a été de 272,000 fr., chiffre encore trop élevé. Cependant, même sur les lignes régionales, il serait contraire à l'intérêt public que l'État ne conservât pas la maîtrise des tarifs [1]. Il y aurait lieu, suivant les cas, soit à l'exploitation directe, soit à l'exploitation par compagnies fermières [2].

Enfin, quant au concours financier, le réseau régional étant établi dans l'intérêt d'un certain groupe de départements autant que dans l'intérêt de la nation, il serait équitable que les départements intéressés subvinssent à la dépense. De 1842 à 1845, les départements devaient fournir un tiers des frais de l'acquisition des terrains ; mais cette contribution forcée a été abolie, elle était de nature à décourager les départements les moins riches. Néanmoins, à diverses reprises notamment en 1876 et 1877, la Chambre des députés ou le Sénat prirent des résolutions en vue du retour à la loi de 1842 ou au moins de la mise à la charge des départements du prix d'acquisition des terrains [3]. A la fin de 1887, les subventions locales montaient à près de 120 millions. il y a eu en outre quelques exemples de garantie d'intérêt par les départements intéressés à l'établissement d'une ligne. S'il était possible de circonscrire assez nettement les limites des réseaux régionaux, on pourrait par la suite faire pour les chemins de fer de ces réseaux ce qui a été fait pour les routes départementales, c'est-à-dire en charger l'administration départementale et laisser

[1] M. Vauthier propose de laisser les réseaux régionaux sous le régime des concessions, ce qui n'est pas facilement conciliable avec le principe de la réforme : « L'État maître des tarifs, » *Projet de loi,* art. 8 (*Réf. des ch. de fer,* p. 408). Cet article est ainsi rédigé : « Les cahiers des charges fixeront dans les tarifs les prix de *péage et de transport* d'une façon conforme à la réalité des faits, de manière à rendre possible à l'État et aux compagnies régionales d'emprunter, pour des parcours limités, des voies appartenant à d'autres compagnies. »

[2] V. en faveur de cette solution Heude, *Chemins de fer d'intérêt local*, 1892, p. 82 et suiv.

[3] La loi de classement de 1879 a décidé que les subventions départementales, quoique facultatives, seraient prises en considération pour la priorité de l'exécution des lignes du réseau complémentaire.

se constituer des syndicats entre les départements intéressés[1] en vue de déterminer le mode d'exploitation, à l'exclusion de l'exploitation par des compagnies concessionnaires.

1197. On peut hésiter sur le régime définitif de l'exploitation, mais assurément la pratique des concessions a créé un ordre de choses absolument vicieux et cela à deux points de vue différents. D'abord les charges financières de l'État ont été et sont encore énormes : en subventions, en travaux et en argent, l'État avait fourni près d'un milliard (925 millions) avant 1859, plus d'un milliard de 1859 à 1883 (1,200 millions) tant en subventions qu'en garanties d'intérêt. Les dépenses assumées par l'État en vertu des conventions de 1883 sont évaluées à 2,600 millions dont plus d'un milliard a déjà été employé. Au total, les subventions fournies par l'État pour l'établissement d'un réseau dont il n'a pas le libre gouvernement atteignent 3 1/2 milliards, soit plus du tiers des dépenses faites par les compagnies (environ 10 milliards). En second lieu, l'œuvre de la constitution du réseau sous le régime des compagnies a été lente et marquée par des hésitations fâcheuses : de 1842 à 1852 les petites compagnies s'étaient montrées impuissantes, nous n'avions encore que 3.550 kilom., tandis que l'Angleterre en exploitait 8,500! Aussi, après 1852, sur l'impulsion du gouvernement, les petites compagnies fusionnèrent, les grandes compagnies furent constituées. De 1852 à 1857, 5.500 kilom. furent livrés à l'exploitation, mais le crédit des compagnies étant ébranlé, les émissions d'obligations s'opéraient difficilement. L'État dut pour sauver la situation s'engager au moyen de la garantie d'intérêt. Il avait édifié une puissance redoutable, désormais il y avait un égal inconvénient et à l'accroître par des concessions nouvelles et à lui susciter des rivalités au risque d'engager de nouveaux capitaux dans une œuvre inutilement coûteuse et d'amoindrir la puissance productive des milliards déjà dépensés non seulement par les compagnies, mais aussi par l'État. De là, les directions contradictoires suivies par le législateur, tantôt secondant la création de compagnies secondaires la plupart trop faibles, tantôt augmentant par de nouvelles concessions le réseau des grandes

[1] La loi du 10 août 1871, art. 89, a autorisé quelque chose d'analogue pour les chemins d'intérêt local intéressant plusieurs départements.

compagnies. Ce dernier parti est celui qui a été le plus souvent suivi avant et depuis 1871. Un certain nombre de compagnies secondaires se constituèrent cependant sous l'Assemblée nationale. Mais c'est bien moins contre l'hostilité des pouvoirs publics que contre la spéculation que les grandes compagnies ont eu à défendre leur monopole. A partir de 1865 jusqu'en 1880, les conseils généraux, conformément à la législation en vigueur (n[os] 1201, 1202) accordèrent de nombreuses concessions portant sur plus de 8,000 kilom. et dont le tracé aurait permis d'enlever aux grandes compagnies une notable partie de leur trafic. Certaines de ces lignes dites d'intérêt local étaient destinées à former par leur jonction des artères principales ; il fut ainsi question de lignes dites d'intérêt local qui eussent relié Calais à Marseille !

Que faire des compagnies secondaires du réseau d'intérêt général et de maintes lignes n'ayant d'intérêt local que le nom ? En 1877, on proposa de grouper les compagnies secondaires, d'en faire un *troisième réseau*[1], mais on ne fait pas un corps avec des membres épars. C'est ce qu'on pouvait objecter au projet J. David qui eût mis en face des grandes compagnies des tronçons de chemins concédés en 1875 et des lignes d'intérêt local incorporées au réseau d'intérêt général, lesquelles lignes n'eussent pas été reliées les unes aux autres. On eût créé ainsi un organisme sans vitalité. C'était bien, semblait-il, aussi un organisme non viable que le réseau d'État tel que la loi de 1878 l'avait formé. Heureusement, les adjonctions successives et les remaniements opérés en 1883 lui ont permis de vivre en attendant qu'un champ plus étendu et plus productif soit ouvert à l'exploitation par l'État.

1198. Les extensions du réseau d'intérêt général décidées en 1878 se sont opérées par des constructions nouvelles ou par l'incorporation de lignes d'intérêt local. Des commissions régio-

[1] L'expression troisième réseau est entendue ici par opposition aux parties intégrantes du réseau des grandes compagnies avant 1883, c'est-à-dire l'ancien et le nouveau réseau (V. ci-dessus, n° 1165). On appelle aussi le troisième réseau le réseau complémentaire, c'est-à-dire le réseau formé le troisième dans l'ordre chronologique. Au lieu de dire troisième réseau au sens où ces mots sont pris dans le texte, on a dit parfois et plus clairement peut-être *septième réseau* par opposition aux réseaux des six grandes compagnies existantes.

nales préparèrent les éléments de la grande loi de classement du 17 juillet 1879 qui a déterminé la composition du réseau complémentaire ou troisième réseau des lignes d'intérêt général. Ce réseau comprend deux éléments : 1° 181 lignes nouvelles ou non concédées définitivement rattachées au réseau d'intérêt général, avec un développement de 8,827 kilom. ; 2° des lignes d'intérêt local décrétées mais non encore exécutées, environ 3,000 kilom., incorporées par la loi de classement au réseau d'intérêt général[1]. Avec cette adjonction d'environ 15,000 kilom. au total, le réseau d'intérêt général sera porté à 40,000 kilom.[2]. Ce qu'il faut comprendre, sans entrer bien entendu dans l'analyse détaillée de ce vaste programme qui a une importance financière et économique de premier ordre, c'est quelle a été l'opportunité, quel a été le but de la création du troisième réseau.

En 1842, lorsqu'on jeta les bases du réseau national, on fit rayonner de Paris, vers les principaux points du périmètre de notre territoire, les grandes artères. Puis on construisit ce qu'on a appelé le *second réseau*, c'est-à-dire un certain nombre de lignes affluentes qui viennent se fondre dans les grandes artères. Ce système avait de réels avantages, mais il présentait deux lacunes graves : 1° le second réseau a relié les centres de production dans les régions les plus riches, mais d'assez nombreux départements avaient été déshérités. Ils avaient le droit de sortir de l'abandon où on les avait laissés[3]. Comme d'ailleurs ils avaient concouru à l'établissement des voies ferrées en payant par l'impôt leur quote-part de subventions et de garanties d'intérêt, il était juste de leur accorder une plus large dotation dans les créations nouvelles. La loi de 1879 a donné satisfaction à ce premier intérêt ; 2° les grandes compagnies ont rattaché les lignes du second réseau à leurs principales artères aboutissant à Paris, tandis que, de l'Ouest à l'Est, il n'existait

[1] Pour les lignes d'intérêt local le Parlement se bornait à une déclaration de principe et ne prenait aucun engagement.

[2] Ces chiffres ne comprennent pas le réseau Algérien. La loi du 18 juillet 1879 a classé les chemins du réseau complémentaire de notre colonie, soit près de 1,700 kilom. qui se sont adjoints aux 1,300 kilom. antérieurement concédés.

[3] Tandis que certains départements avaient avant 1879 plus de 9 kilom. par myriamètre carré, d'autres comme l'Ariège, les Basses-Alpes, la Lozère, etc., n'en possédaient que 1 ou 2.

pas de lignes transversales directes. Ainsi les ports de l'Océan n'ont pas été reliés à la Suisse, à l'Italie ou à l'Est de la France et à la frontière allemande par des lignes rapides et économiques, suivant autant que possible les plus courtes distances. On a reproché non sans raison aux commissions régionales qui ont procédé au nouveau classement de ne pas s'être assez affranchies à cet égard du tracé des grandes compagnies. La ligne du Midi reste à peu près la seule ligne transversale complète sans circuits considérables. 3° Enfin, une autre cause d'extension du réseau a été l'intérêt stratégique. Dans son rapport au Sénat, sur le projet de classement, le général Billot insistait fortement sur les lacunes de notre réseau au point de vue de la rapide concentration des forces militaires[1].

Le réseau complémentaire a été critiqué (indépendamment des charges financières qu'il impose) à plusieurs points de vue. On a remarqué, parmi les 181 lignes de la loi de classement, des jonctions qui ne paraissaient pas commandées par un intérêt commercial ou agricole suffisant et où le trafic ne promettait pas d'être rémunérateur. L'objection a été formulée au Sénat par Krantz. Peut-être, en effet, le désir fort louable de doter de voies ferrées les pays qui en étaient dépourvus avait-il fait parfois dépasser la mesure nécessaire. S'il en était ainsi déjà dans le projet primitif, l'effet du travail des commissions parlementaires a aggravé le mal ; ce n'est pas tout à fait sans fondement que l'on a critiqué ce qu'on a appelé spirituellement les chemins de fer électoraux créés à la sollicitation de députés préoccupés de consolider leur situation parlementaire[2]. Néanmoins, Krantz critiquait le projet à un point de vue dont il avait lui-même antérieurement démontré l'étroitesse, en se prononçant contre les lignes qui ne devaient pas donner l'intérêt à 5 p. 0/0 des capitaux engagés[3]. C'est là un mode d'appréciation tout à fait inexact : on sait qu'il y a lieu pour l'État de

[1] Trente-trois places de guerre ou de casernement étaient isolées et un beaucoup plus grand nombre mal desservies.

[2] D'après le rapport préparatoire de M. de Freycinet (2 janvier 1878), le réseau complémentaire ne devait avoir qu'une étendue de 5,000 kilom., le projet de loi (juin 1878) en admit une de 6.000 kilom. Enfin lors du vote de la loi on atteignit 8,827 kilom.

[3] V. Discussion au Sénat, *J. off.*, 11 juillet 1879, et *Observ. sur les chemins de fer*, p. 14 et 60. V. aussi la réponse de Varroy à Krantz (*J. off.*, 12

tenir compte non seulement de l'utilité directe mais encore de l'utilité indirecte[1]. Ce point de doctrine a été établi à propos des travaux publics en général (n°s 1127, 1128).

On a dit aussi que, en resserrant les mailles du réseau d'intérêt général, on créait des lignes concurrentes dérivant le trafic des anciennes lignes sans avantages réels. Mais Krantz a bien montré, par l'exemple de la ligne de Lille à Valenciennes, qu'une ligne nouvelle peut susciter un mouvement de circulation qui n'est pas détourné des lignes primitives : bien que la ligne de Lille à Valenciennes présente sur l'ancienne ligne par Douai un raccourci de 21 kilom., le produit de cette ancienne ligne s'était élevé, entre 1869 et 1879, de 80,000 à 112,500 francs. « Qu'on le sache bien, ajoute Krantz, le trafic existant aujourd'hui n'est pas à beaucoup près le trafic possible, et surtout il ne constitue pas une quantité fixe que l'on se dispute ou se partage. C'est une quantité variable qui peut croître dans une large mesure, à condition que le travail, l'industrie, les capitaux se développent et surtout que des voies de communication faciles permettent d'écouler dans tous les sens les produits créés[2]. »

Y a-t-il possibilité d'évaluer la mesure d'utilité de l'établissement d'un chemin de fer? C'est là une question dont beaucoup d'ingénieurs se sont occupés. Dans de magistrales études Dupuit a posé des principes qui sont encore généralement admis. Il en résulte qu'un rapport déterminé existe entre l'utilité totale des chemins de fer et la recette brute. Selon Picard « l'utilité directe pour le pays des chemins de fer exploités, en construction ou classés, c'est-à-dire le bénéfice direct réalisé par l'ensemble des citoyens par le Trésor et par l'exploitant après paiement des frais d'exploitation et des charges des capitaux (coût de revient réel), peut être évaluée en moyenne au double de la recette brute[3]. »

juillet 1879). Un débat presque identique a eu lieu en 1891 au Sénat à propos de lignes d'intérêt local. M. Buffet a repris la thèse de Krantz et le Ministre des travaux publics, M. Yves Guyot, celle de Varroy. V. Séance du 27 janvier 1891, *J. off.*, Débats, 1891, p. 29 et suiv.

[1] V. Bouffet, *Chemins de fer d'intérêt local*, cité par Leroy-Beaulieu, *Science des finances*, t. II, p. 216. V. aussi Leroy-Beaulieu, *L'État moderne*, p. 156.

[2] V. Krantz, *op. cit.*, p. 36.

[3] M. de Freycinet en 1878 (Exposé des motifs de la loi de classement).

La moyenne est dépassée pour le premier et second réseau; elle n'est pas atteinte pour le troisième réseau mais il s'en faut de peu. Cependant on aurait tort d'en conclure que l'établissement du réseau complémentaire n'était pas commandé par l'intérêt du public et même par celui de l'État. L'État a, en effet, le profit indirect des plus-values fiscales dues au développement du trafic; elles sont certaines quoique d'une évaluation fort délicate. Pour le public, l'utilité indirecte est hors de toute proportion avec les sacrifices. On a calculé que de 1850 à 1880 la production nationale a augmenté, sous l'influence des chemins de fer, d'environ 5 milliards c'est-à-dire 50 p. 0/0 des capitaux alors engagés[1].

Le classement opéré par la loi du 17 juillet 1879 n'équivalait pas à une déclaration d'utilité publique. L'intervention du législateur a été nécessaire pour chaque création spéciale selon l'ordre de priorité déterminé par le gouvernement. Depuis 1879, de nombreuses lois ont été successivement rendues, pour déclarer l'utilité publique des chemins de fer que le ministre des travaux publics est autorisé à entreprendre. Peut-être eût-il été possible de grouper les lignes classées selon l'urgence en plusieurs catégories, et surtout, afin d'évaluer avec quelque précision les dépenses de construction, de classer les lignes suivant qu'elles doivent être à voie simple ou à double voie.

1199. Le programme de 1879 vient d'être apprécié sous le rapport de son utilité. Il a été critiqué à d'autres points de vue, celui des sacrifices excessifs qui devaient en résulter pour nos finances et celui de la perturbation économique que l'ouverture de grands chantiers de construction risquait de produire, quant aux autres industries en détournant d'elles les capitaux, en surélevant le prix de la main-d'œuvre[2]. Ces dernières critiques étaient

évaluait à quatre fois la recette brute, le bénéfice du pays en calculant ce bénéfice sur la différence entre le prix kilométrique du roulage 0,30 cent. et celui des chemins de fer 6 cent., soit 24 cent. ou quatre fois le péage et la recette brute des chemins de fer. C'est, en effet, le bénéfice apparent de celui qui paye les taxes de transport, mais pour l'État le bénéfice est moindre : le prix réel du transport est supérieur à cause des subventions ou des garanties d'intérêt. Pour le contribuable lui-même le bénéfice n'est pas aussi considérable, car une part des impôts qu'il paye est destinée à servir l'intérêt des capitaux engagés (V. n° 1174).

[1] Picard, *op. cit.*, t. I, p. 159, 160.

[2] Au cours de la discussion, Krantz avait exprimé la crainte de la surélé-

bien exagérées, en supposant accompli en 15 années le programme tracé par M. de Freycinet, il eût suffi de construire annuellement de 900 à 1,000 kilom.; or de 1870 à 1890 l'Allemagne a construit en moyenne plus de 1,100 kilom. par an! Il est vrai que dans les cinq premières années après la loi de 1879 par suite d'une trop grande précipitation dans l'exécution du plan adopté, la moyenne annuelle de la construction en France s'est élevée à 1,300 kilom.!

La dépense totale des travaux publics (canalisation, ports, routes et chemins de fer) compris dans le programme de M. de Freycinet s'élevait à environ 6 milliards selon son auteur[1] : 3 milliards 1/2 pour les chemins de fer, plus 700 à 800 millions pour le rachat de lignes concédées; le surplus devant être affecté aux travaux des voies navigables et des ports. On reconnut bientôt que les estimations primitives avaient été insuffisantes mais le chiffre de 9 milliards produit par les adversaires du gouvernement était certainement exagéré. Les évaluations de M. Sadi Carnot en 1883 donnent la mesure vraie des sacrifices imposés au pays pour l'exécution du grand programme de travaux publics de 1879 : sur un ensemble de 7,290 millions de fr. la part des chemins de fer devait être prépondérante 5,280 millions. Ce n'est pas le lieu d'examiner si cette énorme dépense n'excédait pas les forces économiques du pays. Il n'est pas douteux qu'après 1878 la grande prospérité industrielle rendait l'opinion très-favorable au plan Freycinet[2]. De 1852 à 1870 on avait dépensé en moyenne près de 400 millions par an. Les ressources du pays s'étant accrues, l'exécution en 15 ans du programme tracé en exigeant une dépense annuelle de 500 millions pouvait paraître réalisable. La loi de classement n'était d'ailleurs pas un engagement ferme; les Chambres restaient maîtresses d'approuver et de rejeter chacune des propositions spéciales qui leur seraient

vation du prix de la main-d'œuvre par l'effet de la demande excessive de bras pour l'exécution si prompte d'immenses travaux publics. C'est cette crainte que M. Varroy s'est attaché à dissiper (V. *J. off.*, 11 et 12 juillet 1879). Il ne paraît pas que l'événement en ait montré le bien fondé, d'ailleurs les difficultés financières n'ont pas tardé à ralentir l'exécution du programme de 1879.

[1] Sur ces six milliards, les compagnies en vertu des conventions antérieures avaient à leur charge un milliard.

[2] V. l'adhésion de M. Leroy-Beaulieu au programme Freycinet dans l'*Économiste français* de 1878, t. I, p. 65 à 67.

faites et de décider selon les circonstances au sujet de l'ordre à suivre, de l'accélération ou du ralentissement des travaux. Enfin on ne songeait pas à demander à l'emprunt la dépense en capital. La génération actuelle ne doit pas supporter exclusivement des dépenses qui auront pour résultat un lent accroissement de richesse profitable aux générations futures ; il est donc équitable que les premières parmi celles-ci y contribuent. De là l'idée d'émettre de nouveaux fonds publics amortissables en 75 ans (3 p. 0/0). C'est cette combinaison qui, moyennant une annuité moyenne de 350 à 400 millions, devait procurer la plus forte partie des fonds destinés à l'exécution des travaux publics[1]. L'avantage qu'elle présentait était de ne pas engager l'avenir : l'exécution des projets pouvait être activée ou ralentie selon la situation financière générale et les conditions de l'économie la plus stricte dans l'exécution.

Le programme de 1879 ne méritait pas les critiques violentes qui lui furent adressées dès que les premiers symptômes de la longue crise qui a sévi de 1882 à 1889 y donnèrent prétexte. Sans doute il convenait d'arrêter les émissions d'amortissables, de ralentir ou de suspendre même tout à fait les grands travaux publics. Au bout de quelques années cette œuvre si utile eût pu être reprise avec le même programme financier. Malheureusement la charge encore fort lourde des impôts établis après la guerre de 1870 (malgré quelques dégrèvements déjà opérés) rendit plus difficile à supporter une contraction économique succédant inopinément à une période de brillante expansion. La panique fut semée et bientôt l'État signa les conventions de 1883. La sagesse commandait de mettre un temps d'arrêt aux dépenses des travaux publics. Le gouvernement craignit le mécontentement des populations intéressées à leur prompte exécution. Des considérations politiques pesèrent sur les Chambres. Le soin de poursuivre l'exécution du programme de 1879 fut abandonné pour la plus grande part aux compagnies, on sait à quelles onéreuses conditions.

A la fin de 1891 le réseau d'intérêt général se décomposait ainsi : 39,064 kilom. de chemins définitivement concédés dont 34,660

[1] Pour le surplus, soit un milliard, on avait adopté une combinaison financière qui reposait sur l'amortissement du compte de liquidation.

en exploitation, 4,404 en construction ou restant à construire, 558 déclarés d'utilité publique. Les chemins non définitivement concédés, au total 5,286 kilom., se subdivisaient en trois groupes, outre le réseau de l'État 2,953 kilom. dont 2,535 en exploitation, 418 en construction ou à construire; 1[er] groupe : chemins non concédés, en dehors du réseau d'État, 309 kilom. déclarés d'utilité publique; 2[e] groupe : concessions éventuelles 1,442 kilom. dont 334 pour le réseau d'État; 3[e] groupe : 2,024 kilom. simplement classés dont l'exécution ou difficile ou trop onéreuse est ajournée à un temps indéfini. Des 558 kilom. déclarés d'utilité publique, 227 étaient exploités[1] et le surplus en construction ou à construire. Non seulement le programme primitif a été restreint et l'exécution ralentie, mais l'établissement d'une partie des lignes nouvelles s'est faite ou doit être faite dans des conditions plus économiques. Dès 1889 sur les 8,827 kilom. du réseau complémentaire 1,377 avaient été réduits en voie étroite avec une économie de 170 millions.

§ III.

Chemins de fer d'intérêt local. — Tramways. — Chemins de fer industriels.

1200. Les lignes d'intérêt local sont destinées à servir d'affluents au réseau d'intérêt général, à établir les communications vicinales des voies ferrées. Elles jouent par conséquent, relativement aux lignes du réseau d'intérêt général, le même rôle économique que les chemins vicinaux par rapport aux routes nationales et départementales. Deux modes distincts ont été employés : 1° la construction d'une voie exclusivement affectée à la traction à vapeur, c'est le chemin de fer proprement dit; 2° la pose de rails sur une route qui reste livrée à la circulation géné-

[1] Le régime de ces chemins de fer est celui des compagnies fermières (compagnie de Fives-Lille et compagnie des chemins de fer départementaux). Quelques kilomètres seulement de Lagny à Villeneuve-le-Comte et de Saint-Georges à la Mure sont exploités en régie. Les chemins de fer de la Corse ne sont pas non plus concédés. — V. sur cet état du réseau d'intérêt général, *J. off.*, 31 janvier 1893, p. 555.

rale, c'est le tramway, ou voie ferrée sur routes. La distinction entre les deux espèces de lignes d'intérêt local a une grande importance : au premier cas, il faut procéder à des expropriations afin de créer la voie, au moins en dehors des sections empruntées aux voies publiques; au second cas, par contre, la voie servant de support aux rails fait déjà partie du domaine public; elle est préexistante et ne cesse pas d'être affectée à la circulation générale des voitures, ou tout au moins à celle des piétons. Aussi bien, ainsi qu'on le verra bientôt, deux projets distincts, l'un sur les chemins de fer d'intérêt local, l'autre relatif aux voies ferrées sur routes, avaient été soumis au Sénat et votés par lui en 1878 et 1879. La commission de la Chambre des députés crut devoir en demander la fusion en une seule loi sous le titre : Chemins d'intérêt local et tramways, et c'est ainsi que la loi du 11 juin 1880[1] s'occupe de deux catégories de voies ferrées. Mais la distinction entre elles n'est pas effacée, car la nouvelle loi contient, à côté des règles communes, d'importantes dispositions spéciales les unes aux chemins d'intérêt local, les autres aux tramways.

1201. Chemins de fer d'intérêt local. — En Angleterre, où les concessions sont perpétuelles et où l'État ne contribue par aucun sacrifice financier direct à l'établissement des voies ferrées[2], la législation est uniforme pour les grandes et les petites lignes. Au contraire, dans les pays qui, comme la France, placent les voies ferrées dans le domaine public, il a fallu s'inquiéter de ce qui est d'intérêt général ou local. On conçoit que, pour les lignes d'intérêt local, l'État n'ait pas à s'imposer les mêmes sacrifices que pour les chemins qui assurent les grandes communications commerciales, politiques et stratégiques. Il a fallu compter davantage sur l'initiative des populations intéressées, et, relativement à la construction ou à l'exploitation, établir une réglementation spéciale.

[1] V. exp. des motifs, *J. off.*, 12 mai 1878 et disc. au Sénat, *J. off.*, 13 décembre 1878. Sur le projet modifié, v. Rapports de M. Brice à la Chambre des députés (*J. off.*, 11 août 1879, 8 janvier et 8 juin 1880); et celui de M. Labiche au Sénat (*J. off.*, 20 mai 1880). Discussion à la Chambre et au Sénat du projet modifié (*J. off.*, 15 et 30 mai, 2 juin 1880).

[2] Mais l'État fait aux localités des prêts considérables pour les travaux publics et spécialement pour les voies ferrées. V. Leroy-Beaulieu, *Science des fin.*, t. II, p. 279.

La réglementation a commencé par les chemins de fer d'intérêt local. A un moment où les demandes de lignes nouvelles affluaient de tous côtés[1], tandis que les grandes compagnies ne mettaient aucun empressement à se charger d'exploitations peu productives, le législateur trouva expédient d'attribuer aux départements, aux communes, ou même aux simples particuliers, la faculté de construire des voies ferrées après instruction préalable du préfet, sur la décision du conseil général; le gouvernement se réservant d'ailleurs le droit de déclarer l'utilité publique par décret rendu en conseil d'État. Tel fut l'objet de la loi du 12 juillet 1865, modifiée dans le sens de l'extension des pouvoirs des conseils généraux par la loi du 10 août 1871.

La loi de 1865 n'a pas donné la définition des chemins d'intérêt local et, vainement depuis, on a cherché à préciser ce qu'il faut entendre par cette expression. C'est, de même que pour les chemins d'intérêt général ou pour les routes et chemins vicinaux, une question de classement d'après les circonstances de chaque espèce. D'une manière générale, on voulait encourager l'établissement d'embranchements qui n'eussent autrement jamais été reliés aux lignes principales. On supposait qu'il s'agissait de voies économiques, établies à frais communs par les communes, les départements et les propriétaires intéressés, sans recourir au marché du crédit. Les agriculteurs, les industriels ou les communes peuvent apprécier les conséquences économiques résultant de l'établissement d'un chemin de fer desservant leurs propriétés ou leurs territoires, au moyen d'un calcul très-simple, puisqu'il s'agit de faits qui sont familiers aux habitants de la localité. Si, par exemple, l'économie annuelle des frais de transport est évaluée à 20,000 francs, les intéressés engageront volontiers un capital de 300,000 ou même de 400,000 francs, alors même que les actions de la nouvelle ligne devraient ne donner aucun dividende. Par conséquent, une partie des centimes additionnels, créés par la loi de 1836 pour les chemins vicinaux, pouvait être affectée sans inconvénient à l'établissement des nouvelles lignes[2]. L'État, promit en outre, des subventions en argent.

[1] En 1864, 62 départements étaient en instance pour obtenir des déclarations d'utilité publique de chemins de fer.

[2] On a suivi l'exemple donné par les départements alsaciens qui avaient, grâce à ces ressources, construit les premières lignes d'intérêt local en France.

La loi de 1865 n'a pas répondu au vœu de ses auteurs. Au lieu de chercher à créer la vicinalité des voies ferrées auxiliaires, les sociétés qui se constituèrent eurent pour but de faire concurrence aux voies déjà existantes. Elles essayèrent de former de véritables lignes d'intérêt général construites à frais beaucoup trop grands pour un trafic restreint. Parfois, les départements eurent le tort de se prêter à ces combinaisons afin d'obtenir, par un détour, l'exécution de lignes que l'État ou les grandes compagnies ne paraissaient pas disposés à entreprendre. La spéculation s'en mêla, surtout après que la loi de 1867 sur les sociétés eut ouvert aux sociétés anonymes des facilités de constitution peut-être excessives. Tantôt, les spéculateurs visaient à se faire racheter l'affaire par une autre compagnie désireuse d'éviter la concurrence; tantôt, ils passaient des marchés de construction, avec des majorations scandaleuses prélevées sur les obligations, sauf à abandonner aux départements les charges de l'exploitation. Aussi, bien que le chiffre des concessions fût considérable, dès les premières années le nombre des kilomètres mis en exploitation était resté insignifiant jusqu'à la loi de 1871[1].

Le législateur crut alors devoir encourager la formation de syndicats entre les départements : c'était ouvrir un champ plus vaste à la spéculation et faciliter les fusions de tronçons d'intérêt local en grandes lignes concurrentes. C'est l'histoire des compagnies de Lille à Valenciennes, du Nord-Est, en un mot de cet ensemble de voies ferrées, connu sous le nom de réseau Philippart français, qui faillit s'ouvrir un débouché sur Paris par les lignes de l'Oise. La compagnie d'Orléans fut menacée par les mêmes moyens d'une concurrence à l'aide des lignes des Charentes et Vendée. En moins de deux ans (1872 à 1874), plus de 8.000 kilom. de chemins de fer furent concédés. Quelques-unes des lignes d'intérêt local mesuraient plusieurs centaines de kilom., par exemple la ligne d'Orléans à Châlons-sur-Marne (298 kilom.). Cette déviation des chemins d'intérêt local explique la nécessité de l'incorporation au réseau d'intérêt général d'un certain nombre de lignes déterminées par la loi de classement du 17 juillet 1879.

Plusieurs causes paraissent avoir paralysé les heureux effets

[1] V. sur ce sujet Lavallée, *Revue des Deux-Mondes*, 15 juillet 1875; Krantz, *op. cit.*, p. 68 et suiv.

qu'on attendait de la loi de 1865. 1° Les dépenses d'établissement et d'exploitation ont été souvent hors de proportion avec la destination des lignes. Pourtant une enquête sur les chemins économiques de l'Ecosse avait montré que le coût normal de la construction devait être très-restreint et rester compris en général entre 45.000, 50.000 et 80.000, 100.000 fr. au plus le kilomètre. C'est sur cette base qu'il y avait lieu d'évaluer désormais le coût d'établissement ordinaire de nos lignes d'intérêt local : « Il ne faut pas se fonder sur ce qui s'est fait jusqu'à présent en France, mais sur ce qu'il est possible de faire, disait M. de Freycinet en 1878. Il faut entrer, pour cette classe de chemins, dans le système des pentes raides et des courbes à court rayon, employer des rails de poids moitié moindre. Il s'agit de lignes à une voie dispensées de clôtures et barrières sur lesquelles il suffit de mettre en mouvement deux ou trois trains par jour dans chaque sens : dépenser plus de 80.000 fr. en moyenne par kilomètre, ce serait établir un instrument de luxe qui ne serait pas en rapport avec les services qu'il aura à rendre[1]. »

Parmi les moyens proposés, afin de réduire la dépense, il convient de mentionner les chemins à voie étroite. Avant 1880 on n'y avait eu recours que très-exceptionnellement chez nous (pour 50 kilom. seulement). Aujourd'hui il existe même dans le réseau d'intérêt général 1.235 kilom. qui, au lieu d'avoir la largeur de la voie normale, 1m.44 1/2, sont établis à la largeur de un mètre. Environ 1.400 kilom. du réseau d'intérêt local sont établis à voie étroite. Un certain nombre de lignes d'intérêt local n'ont même que 0m.60 de largeur. Depuis un certain nombre d'années l'opinion s'est montrée favorable à la construction économique obtenue grâce à la voie étroite. Ce système offre cependant de graves inconvénients, celui de nécessiter des transbordements, et par conséquent des frais et des retards, spécialement lorsqu'une marchandise qui est arrivée par une grande ligne doit emprunter la ligne d'intérêt local pour parvenir à destination. A l'inverse, les lignes à voie étroite ne conviennent pas non plus aux sections sur lesquelles se placent de grandes industries ayant à expédier au loin leurs produits par grandes masses. Elles sont à rejeter aussi, si l'on se place au point de vue de la concentration du ma-

[1] V. *J. off.*, 8 déc. 1878.

tériel de guerre ou des approvisionnements pour les lignes stratégiques, ou celles qui sont en communication avec des lignes stratégiques. Mais à cause du bon marché relatif de la construction on peut y recourir lorsqu'il s'agit de lignes qui ne sont alimentées que par le trafic local dans les régions agricoles dont les produits ne s'exportent pas au loin par chargements complets. Dans toutes les autres hypothèses il est préférable de donner aux lignes d'intérêt local la largeur de la voie normale. Cette solution permet d'ailleurs une incorporation ultérieure dans le réseau d'intérêt général[1].

2° Une autre cause d'insuccès de la loi de 1865 se trouvait dans les subventions en capital. C'était une prime d'encouragement à la spéculation, une première mise de jeu qui permettait aux entreprises de faire illusion au public. Malgré les sacrifices faits par l'État, sur 5,140 kilom. concédés en 1878, 3,300 seulement étaient exploités. Selon les prévisions de M. de Freycinet, le développement des chemins de fer d'intérêt local devant atteindre 35,000 kilom. environ, on voit combien les résultats obtenus depuis 1865 étaient insignifiants.

1202. Il fallait réviser la législation des chemins d'intérêt local. La loi de classement de 1879 a décidé l'incorporation, au réseau d'intérêt général, d'un certain nombre de lignes d'intérêt local, les unes laissées à l'abandon par les concessionnaires sous le coup de la faillite ou dont la construction était inachevée. A la fin de juillet 1881, ces incorporations formaient déjà un total de 1,343 kilom.[2]. C'est en quelque sorte la liquidation du passé; elle se poursuit et aujourd'hui 3,200 kilom. d'intérêt local ont été fondus dans le réseau d'intérêt général. Le législateur en même temps qu'il transformait une partie du réseau d'intérêt local songeait à l'avenir, et la loi du 11 juin 1880, complétée par plusieurs règlements d'administration publique[3], créa pour les chemins d'intérêt local un ordre de choses nouveau. Désormais, la déclaration d'utilité publique, sans distinction aucune,

[1] Cons. sur cette question Krantz, *Observ. sur les chemins de fer économiques;* Heude, *Les chemins de fer d'intérêt local*, 1892, p. 30 et suiv.; Pelletan, rapport sur les concessions à la compagnie d'Orléans, Chambre, session 1892, *annexes*, *J. off.*, p. 1906.

[2] V. Aucoc, *op. cit.*, p. 864.

[3] Décrets du 6 août 1881 et du 25 mars 1882.

doit être prononcée par le pouvoir législatif[1]. Il était en effet singulier qu'une loi fût nécessaire lorsqu'il s'agit de quelques kilomètres d'une ligne d'intérêt général, tandis qu'on a pu concéder par décret plusieurs centaines de kilomètres à titre d'intérêt local. La nécessité d'une loi conjure les combinaisons par lesquelles on cherchait à s'en passer et qui consistaient, à l'aide de sections ajustées bout à bout, à créer de véritables concurrences aux grandes lignes subventionnées par l'État. La fusion de concessions ou d'administrations situées hors d'un même département, ne peut s'effectuer à l'avenir qu'en vertu d'un décret délibéré en conseil d'État. « Le chemin de fer d'intérêt local, porte l'exposé des motifs, doit rester ce que l'a fait la nature des choses, c'est-à-dire un affluent et non un rival du réseau d'intérêt général. »

Les dispositions financières de la loi de 1880 ont été conçues en prévision d'une construction économique de 60,000 à 100,000 francs par kilom. Dans ces conditions, le paiement des frais d'exploitation et l'intérêt à 5 p. 0/0 du capital engagé supposent en moyenne une recette brute de 8,000 francs par kilom. ou 10,000 fr. suivant les cas. Au début, on a calculé qu'on ne peut en général obtenir à peine que la moitié de cette somme. Pour l'autre moitié, la loi organise le concours financier de l'État et des départements pendant 30 ans au plus. Les subventions consistent en annuités; on a abandonné le système des subventions en capital dont la spéculation avait fait un si scandaleux abus[2]. Un contrôle financier spécial a été institué (art. 16). On a d'ailleurs fixé un maximum à la subvention annuelle de l'État pour les lignes d'intérêt local d'un même département (400,000

[1] Déjà, en décembre 1875, l'Assemblée nationale avait discuté une proposition de loi dont l'objet était de restreindre les pouvoirs que les conseils généraux tenaient de la loi de 1871. On eût exigé une loi déclarative d'utilité publique pour les chemins d'intérêt local, mais en exceptant de cette condition les lignes de moins de 20 kilom. de longueur ne sortant pas des limites d'un département. Cette proposition n'aboutit pas.

[2] D'après la loi du 11 juin 1880, afin de couper court aux abus de la spéculation, les émissions d'obligations sont soumises à autorisation, contenues dans la limite du capital actions, subordonnées au versement et à l'emploi des 4/5es de ce capital. — Le capital actions doit s'élever à la moitié au moins des dépenses nécessaires pour la construction et la mise en exploitation. Il doit être effectivement versé sans qu'il soit tenu compte des actions libérées autrement qu'en argent. — Cf. ci-dessus, nos 577 et suiv.

francs). La participation de l'État cesse dès que la recette brute atteint les maxima déterminés par l'article 13 de la loi. Les subventions du département ou de la commune doivent être au moins égales à celles de l'État[1]. Par les subventions, l'État s'associe donc dans une large mesure à l'action des départements, des communes et des particuliers intéressés. On trouvera même peut-être que la mesure est dépassée, et que, pour des œuvres d'intérêt local dont les intéressés doivent recueillir des bénéfices indirects considérables, il est excessif de garantir sur le taux de 5 p. 0/0 l'intérêt du capital engagé. Le législateur a statué en supposant que les lignes d'intérêt local seraient concédées à des compagnies ordinaires au lieu d'être entreprises par syndicats de propriétaires et d'industriels, et il ne fallait pas moins alors pour attirer les capitalistes. La faculté de traiter avec des compagnies concessionnaires peut en effet être admise quant aux chemins d'intérêt local, même quand elle disparaîtrait pour les lignes du réseau d'intérêt général ou régional. Mais aujourd'hui en présence de la baisse de l'intérêt le taux de 5 p. 0/0 est devenu excessif : son maintien n'est pas nécessaire pour attirer les capitaux. On pourrait le réduire à 3,75 ou 4 p. 0/0. Une autre réforme à opérer en vue de limiter les engagements financiers de l'État serait de fixer un maximum kilométrique pour les insuffisances d'exploitation. La grande extension vraisemblable du réseau d'intérêt local fait de cette limitation une mesure de prévoyance indispensable. Les garanties d'intérêt au profit de ce réseau atteignent 2 1/2 millions par an, auxquels on est en droit d'ajouter 1 1/2 million au profit des compagnies secondaires[2].

L'abandon du droit de disposer des tarifs est moins contraire à l'intérêt public lorsque la compagnie concessionnaire n'est pas en possession du monopole d'exploitation d'un courant commercial de premier ordre. Toutefois, la loi de 1880 exige très-prudemment que le maximum des tarifs et les conditions du

[1] Indépendamment des subventions, les communes peuvent appliquer, en partie à la dépense des voies ferrées, les ressources destinées aux chemins vicinaux, à la condition qu'elles aient assuré l'exécution de leur réseau subventionné et l'entretien de leurs chemins classés.

[2] Un récent projet de loi abaisse à 3,75 le taux d'intérêt garanti et fixe à 750 fr. par kilom. le maximum des insuffisances d'exploitation couvertes par la garantie. V. Exp. des motifs, Chambre, session 1892, *annexes*, p. 209.

rachat soient nettement définis par l'acte de concession. Si le régime des chemins de fer principaux était modifié, les départements et les communes trouveraient de plus grandes facilités pour passer des traités d'exploitation avec l'État ou des compagnies fermières [1]. Plusieurs traités de ce genre ont même été conclus avec des compagnies concessionnaires de lignes d'intérêt général. Les lignes d'intérêt local n'ayant qu'un trafic ordinairement assez faible, les départements ont souvent avantage, après avoir fait la construction, à emprunter le matériel roulant d'une autre compagnie. C'est-à-dire qu'il est d'une économie bien entendue de faire exploiter les lignes après les avoir construites au lieu de les faire construire et exploiter par des compagnies concessionnaires. Les départements, en procédant de la sorte, conservent la maîtrise des tarifs. Une autre combinaison propre à ménager les finances du département comme celles de l'État est la fixation d'un maximum de subvention, le concessionnaire prenant à ses risques et périls la construction moyennant une somme de tant par kilomètre, et exploitant également à ses risques et périls.

Quel est l'état actuel du réseau d'intérêt local? A la fin de 1892 la longueur exploitée était de 3.270 kilom. Les 3,729 kilom., construits ou à construire du réseau d'intérêt local (fin 1888) se répartissaient en 3.436 kilom. de chemins concédés, et 293 de chemins non concédés. Des premiers, 1,093 seulement étaient régis par la loi de 1865; 2,043 étaient placés sous le régime de la loi de 1880. Presque tous les chemins non concédés remontaient au contraire à celui de la loi de 1865. La recette brute kilométrique a été en 1890 de 4,500 en moyenne, soit une recette de 13 francs par jour; le produit net moyen de 354 francs. Sur 50 concessions, compagnies, particuliers ou départements un tiers ne parvient pas à couvrir les frais d'exploitation. C'est le cas notamment des deux principales compagnies qui exploitent 1.255 kilom. soit plus du tiers du réseau total (société générale des chemins de fer économiques 806 kilom.; compagnie des chemins de fer départementaux, 449 kilom.). C'est une situation financière critique : les déficits sont comblés par les subventions

[1] M. Heude recommande l'affermage des lignes d'intérêt local avec une subvention limitée à une part du capital d'établissement et du déficit d'exploitation pendant un nombre fixe d'années, Heude, *op. cit.*, p. 84 et 85.

de l'État et celles des départements. Cependant une partie des chemins d'intérêt local 1,389 kilom. (fin 1889) a été construite à voie étroite. On sait qu'en outre, le désir de réduire les frais d'établissement a fait établir dans les mêmes conditions une étendue presque égale de lignes du réseau d'intérêt général. C'est ainsi qu'ont été créés 2,766 kilom. de chemins de fer économiques, adjugés à raison de 50,000 à 70,000 francs par kilom. toutes dépenses comprises, même les installations des gares et le matériel roulant. Des concessions ont même été faites à des prix inférieurs à 50,000 francs, notamment les lignes de la banlieue de Brest et de Landerneau adjugées à raison de 46,500 francs par kilom. (1891). Sur des lignes peu productives, l'intérêt de la construction économique devait faire passer par dessus les inconvénients de la voie étroite. Il s'agit d'ailleurs presque toujours de lignes qui ne sont alimentées que par le trafic local soit dans des régions exclusivement agricoles soit dans la banlieue des villes. Dans ces conditions, il n'y a de possible que la construction la plus économique; lorsque des sections de routes peuvent être empruntées, on a parfois utilisé les accotements de la route évitant les acquisitions de terrains trop coûteuses, surtout dans la banlieue des villes. De la sorte on a créé des lignes mixtes, participant du chemin de fer et du tramway.

1203. Tramways. — Les voies ferrées sur routes ordinaires imaginées en Amérique (chemins américains, tramways) ont pris un grand développement depuis quelque temps dans les différents pays de l'Europe; c'est qu'en effet se servir des routes pour y poser des rails est la solution la plus séduisante du problème des voies ferrées à bon marché : aucuns travaux d'art à construire, pas de terrains à acheter ni de plate-forme à établir. Toutefois la locomotion sur rails par traction mécanique ou animale ne peut supplanter le chemin de fer d'intérêt local, elle n'est profitable qu'avec des pentes faibles sur des voies larges, et à la condition que la circulation des voitures n'y soit pas trop active[1].

[1] Plusieurs villes des États-Unis sont sillonnées par de véritables chemins de fer aériens établis sur piliers métalliques. La circulation des rues n'est pas entravée, mais il y a de nombreuses plaintes à raison du bruit et des dommages causés aux magasins. Ailleurs, notamment à Londres, on a préféré le système du métropolitain souterrain, proposé aussi pour Paris depuis un certain nombre d'années mais dont ni le mode d'établissement, ni le réseau n'a pu être jusqu'ici résolu.

On sait d'ailleurs que, pour les montées, la résistance à vaincre est beaucoup plus forte sur rails que sur les chaussées ordinaires.

Jusqu'en 1880 les tramways n'avaient guère été établis que dans les villes ou la banlieue des villes et pour le transport des voyageurs. Depuis, dans plusieurs départements, notamment dans la Sarthe, le Loir-et-Cher, la Dordogne des tramways à vapeur sur route faisant le service des marchandises et des messageries sur des sections ayant, certaines du moins, un développement de plus de 50 kilom. (Blois à la Motte-Beuvron, à Azouer-le-Marché; de Périgueux à Saint-Pardoux, Annemasse à Samoens). Entre ces tramways qui obtiennent, comme on va le voir, le concours financier de l'État et des départements et les chemins d'intérêt local, la différence n'existe que dans l'usage de la plate-forme qui reste accessible à tous. Nul doute que ces tramways à vapeur sur routes ne permettent de combler les lacunes du réseau des voies ferrées en pays plat.

L'utilité générale ainsi expliquée, la question que le législateur a eu à résoudre s'est posée ainsi : la ligne de tramway doit-elle être assimilée (sauf les règlements de police particuliers) à une entreprise de roulage ou, au contraire, aux chemins d'intérêt local? Le premier point de vue est adopté en Prusse. L'intérêt pratique est un intérêt de compétence : si le tramway est regardé comme un chemin de fer d'intérêt local, l'autorité centrale devra intervenir pour la concession ou l'homologation des concessions; au cas contraire, les autorités locales seraient seules compétentes. En France, la loi du 11 juin 1880, à l'exemple de la loi belge du 9 juillet 1875, dispose que la concession doit être accordée par la personne morale (État, département ou commune), qui est propriétaire de la voie sur laquelle le tramway doit être établi : par conséquent, la concession est faite par le conseil municipal lorsque la voie ferrée est établie entièrement sur le territoire de la commune et sur un chemin en dépendant; mais l'utilité publique est déclarée par décret délibéré en conseil d'État. Ce n'est cependant pas la même règle que pour les chemins d'intérêt local puisque, pour ceux-ci, il faut une loi. D'une part, on a pensé que le législateur n'avait pas à intervenir puisqu'il ne pouvait y avoir aucune combinaison pouvant faire du tramway une ligne concurrente des grandes voies ferrées subventionnées,

et que, d'ailleurs, il n'y a pas (du moins en général) d'expropriation à opérer. D'autre part, il a paru nécessaire de demander le contrôle de l'autorité centrale, à raison surtout des conditions de l'exploitation et du concours financier de l'État[1].

Au point de vue du concours financier de l'État, on ne devait pas rationnellement assimiler les tramways aux chemins de fer, même d'intérêt local. La plupart du temps, en effet, il s'agit d'un service de circulation dans les villes ou leur banlieue, service qui a un caractère purement intérieur et local. C'est aussi pourquoi la loi de 1880 soumet le concours financier de l'État à la condition que les tramways soient à traction mécanique et qu'ils se chargent du transport des marchandises aussi bien que de celui des voyageurs. Au surplus, ce concours financier (art. 36) de la loi de 1880 est alors semblable à celui des chemins d'intérêt local[2].

Les tramways à traction de chevaux ont un développement de 580 kilom.; les tramways à traction à vapeur pour voyageurs seuls, 89 kilom.; les tramways à vapeur pour voyageurs et marchandises 760 kilom. dont 545 kilom. ayant la garantie de l'État. Les deux premières catégories donnent à peu d'exceptions près un produit net mais généralement faible eu égard à l'importance des charges du capital. La troisième est productive sur les sections de la banlieue des grandes villes. Les tramways ayant la garantie de l'État ont des recettes insuffisantes pour couvrir les frais d'exploitation, à deux exceptions près[3].

1204. Chemins de fer industriels. — Il est une dernière espèce de chemins de fer, les chemins de fer industriels, créés pour desservir des usines ou des mines. Pour les chemins de fer miniers la déclaration d'utilité publique a lieu en vertu d'un arrêté préfectoral, lorsque, établis à l'intérieur du périmètre de la concession, ils ne nécessitent aucun changement au relief du sol; mais, en vertu d'un décret rendu en conseil d'État, lorsque le relief du sol doit être modifié ou qu'ils doivent sortir du périmètre de la

[1] Les règles relatives à l'exploitation et au contrôle financier sont établies par décrets des 9 août 1881 et 25 mars 1882.

[2] Aussi conviendrait-il de le restreindre de la même manière. V. ci-dessus, n° 1202, p. 226, note 2.

[3] V. Statist. officielle pour 1891, *J. off.*, 3 juill. 1892, p. 3442 et suiv. A la fin de 1892, la longueur totale concédée est de 2,070 kilom. (V. *J. off.*, 8 févr. 1893, p. 696).

concession minière (art. 44 et 45 loi du 27 juillet 1880). Les autres chemins industriels sont assimilés aux chemins d'intérêt local.

La concession est toujours subordonnée à l'établissement immédiat ou éventuel d'un service public. D'où les conséquences suivantes : 1° les chemins industriels font, comme les autres, partie du domaine public même lorsqu'ils ne sont pas actuellement affectés à la circulation générale. Au contraire, les chemins miniers peuvent être concédés sans condition d'affectation au public ; aussi la concession n'en entraîne pas nécessairement l'incorporation au domaine public ; 2° d'après la loi de 1880, comme pour les chemins d'intérêt local, le droit du rachat, aux conditions fixées par le cahier des charges est toujours réservé à l'État ; 3° l'État peut modifier le tracé ; 4° enfin l'État peut décider l'incorporation des chemins industriels comme des chemins d'intérêt local au réseau d'intérêt général. En principe cependant ces chemins sont d'intérêt privé ; aussi bien la construction en est faite en entier aux frais des établissements intéressés. En vertu de l'article 62 du cahier des charges, les compagnies sont tenues de s'entendre avec les propriétaires des mines et usines pour établir à leur profit un embranchement particulier sans qu'il y ait de concession spéciale. Les compagnies doivent aussi envoyer leurs wagons sur les embranchements industriels moyennant un loyer déterminé.

En 1875, M. Varroy a demandé, mais sans succès, que l'obligation des compagnies fût étendue au profit des carrières et des entrepôts ou magasins généraux. Il ne faut pas confondre ces embranchements particuliers avec les chemins de fer industriels bien qu'ils concernent des établissements de même nature.

A la fin de 1891, les chemins de fer industriels au nombre de 40 avaient un développement total de 274 kilom. la plupart de faible parcours (225 seulement étaient en exploitation). En outre, on comptait 41 kilom. de chemins miniers établis en vertu de la loi de 1880. Ce sont là de bien insuffisants résultats. Les embranchements particuliers ont une importance plus grande. M. Picard signalait l'existence (à la fin de 1885) de 1,268 embranchements particuliers avec un développement total de 783 kilom. Il conviendrait de faciliter le plus possible l'établissement des chemins industriels qui évitent l'emploi de modes de transport onéreux et des frais de transbordement.

LIVRE II.

ÉCONOMIE FINANCIÈRE.

SECTION I.

FORTUNE NATIONALE ET DÉPENSES PUBLIQUES.

1205. L'économie financière détermine les voies et moyens employés pour doter les services publics, s'adresser au crédit, payer les intérêts ou le capital des sommes empruntées. On peut décomposer en trois parts l'ensemble des ressources avec lesquelles sont soldées les dépenses de l'État : 1° le revenu du domaine proprement dit ou des exploitations domaniales ; 2° le produit des impôts ; 3° les sommes provenant de l'emprunt. Envisagée sous ces trois faces distinctes, l'étude de l'économie financière nous montre l'État considéré comme personne morale et jouant différents rôles : propriétaire ou producteur quant au domaine, créancier de l'impôt, possesseur perpétuel ou temporaire de capitaux empruntés, mais aussi, par contre, débiteur chargé d'obligations qu'il peut chercher à réduire ou à éteindre. Aussi bien, aurons-nous à examiner les finances publiques sous le double aspect actif et passif, c'est-à-dire comme élément de revenus et comme cause de dettes, à prendre le crédit public à sa source dans l'emprunt, puis à suivre les dettes de l'État ou des autres personnes morales administratives (départements, communes) dans leurs conséquences, à voir enfin comment elles peuvent être réduites ou éteintes (conversions, amortissements).

1206. Progression des dépenses publiques. — Les dépenses

des États modernes ont suivi une marche progressive des plus remarquables. Au début même des théories de l'économie financière, il importe de déterminer les causes de ce fait qui s'est produit partout, dans les petits États aussi bien que dans les grands. Nous aurons aussi à rechercher quelle relation existe entre l'ensemble des ressources de l'État et la fortune nationale, c'est-à-dire quelle est l'importance du prélèvement opéré sur la masse totale des richesses en vue des consommations publiques.

Les dépenses publiques se sont donc partout accrues. Il n'y a guère plus d'un siècle (en 1789) le budget de la France n'était que de 558 millions de fr. En 1828 on *salua* le milliard. Le gouvernement de Juillet porta les dépenses publiques au delà de 1,600 millions. A partir de 1860, le chiffre de deux milliards fut dépassé. Nos désastres ont brusquement ajouté près de 500 millions au budget ordinaire et, depuis, jusqu'en 1883, les dépenses ordinaires ou extraordinaires aujourd'hui incorporées au budget général (1893) ont suivi une marche ascendante des plus inquiétantes : dès 1876 par l'adjonction de 310 millions au budget ordinaire 2,640 millions, les 3 milliards étaient dépassés. En 1883 le budget ordinaire lui-même dépassait les 3 milliards (3,094 millions) auxquels s'ajoutaient 626 millions de dépenses extraordinaires soit au total 3,840 millions. Ce fut l'apogée et bien que les budgets ordinaires se soient encore accrus, à raison de l'incorporation des dépenses portées antérieurement au budget extraordinaire, 3,350 millions en 1893, en réalité le total général des dépenses de l'État a été réduit depuis dix ans de 400 millions (3,440, 1893 au lieu de 3,840 en 1883). Si, à l'ensemble des dépenses de l'État, on ajoute celles des départements et des communes 1,250 millions (formés de 675 millions de revenus ordinaires et le surplus de centimes additionnels, etc.) on arrive pour l'ensemble des dépenses publiques en France au chiffre énorme de 4,700 millions et si, comme il est à craindre, le mouvement ascensionnel momentanément suspendu reprenait bientôt, on atteindrait le niveau effrayant de 5 milliards auquel on s'est déjà élevé à certains moments !

Les comparaisons directes avec les budgets étrangers sont trompeuses lorsqu'on y cherche un indice de la charge réelle des dépenses publiques. Il est clair que, à chiffre égal, le poids de ces dépenses peut être lourd ou léger si l'état de richesse

n'est pas le même. Une autre condition de l'examen comparatif est de réunir aux dépenses de l'État celles des communes ou autres administrations locales; sinon, dans un pays où l'entretien d'une part considérable des services publics dépend, comme en Angleterre, des autorités locales, on risquerait de se tromper si l'on jugeait du fardeau des dépenses publiques d'après le seul budget de l'État. Enfin, toutes choses égales d'ailleurs, si dans un des pays comparés l'État assume des services qui ailleurs sont laissés à la charge des particuliers ce pays paraîtra avoir un budget plus lourd, tandis que, pour en bien juger, il faudrait tenir compte des dépenses faites dans les autres pays sous une autre forme. Mais on peut au contraire établir des comparaisons entre les budgets des divers États s'il s'agit simplement de prouver que la progression des dépenses publiques n'est pas un fait particulier à notre pays. Sous ce rapport, les indications que donnent les budgets étrangers, à certains intervalles de temps, méritent toute confiance. Ainsi en Angleterre, bien que ce soit peut-être le pays où, selon une opinion encore très-accréditée, la croissance des dépenses publiques devait trouver le moins de prétextes pour se produire et, au contraire, susciter le plus de résistance, le montant des dépenses de l'État avait dépassé 2,3 milliards de francs (1886) en accroissement de plus de 300 millions sur le budget de 1877[1]. Et, même aux 2,200 millions des dépenses de l'État, il faut ajouter 1,660 millions de francs (1890) de dépenses publiques locales pour le Royaume Uni[2]. En vingt ans seulement (1870-1889) la progression des dépenses locales a été de 78 p. 0/0.

Il n'est peut-être pas inutile de faire observer qu'en rapprochant ainsi les chiffres des budgets, à différentes époques, on doit avoir soin de tenir compte du changement de valeur des métaux précieux. Le prix des services et des travaux publics s'élève lorsque l'argent perd de son pouvoir, car il faut augmenter les traitements et payer plus cher la main-d'œuvre et les fournitures. Ainsi, un budget double ne correspond pas toujours à un effet utile également doublé. Toutefois, surtout à partir de

[1] Depuis 1886 il y a eu, il est vrai, réduction d'environ 50 millions de fr. En 1892 les dépenses de l'État n'ont été que de 2,250 millions. V. *Statistical abstract for the united Kingdom,* 1892, p. 15.

[2] *Eod. op. cit.*, p. 42.

1860, on ne saurait établir aucune équivalence entre l'augmentation des prix et la progression des dépenses : celle-ci a été beaucoup plus considérable, et, depuis 1877, les prix ont même baissé d'une façon notable du moins sur certaines catégories de dépenses. Les causes générales de cette progression n'ont pas partout la même importance relative, bien qu'elles soient semblables dans les différents pays.

1207. La principale de ces causes, pour certains pays du Continent qui ont dû soutenir de grandes guerres et maintenir une onéreuse paix armée, c'est le développement des dépenses militaires. Prenons pour exemple notre pays et le budget de 1893. Ce budget monte à 3,347,7 millions. « Le service de la dette publique et les dotations, qui sont assez chétives, prélèvent sur cette somme 1,312 millions. Il reste, après ce premier prélèvement de dépenses, 2,037 millions. Il faut en retrancher les frais de perception (d'exploitation), et les remboursements ou restitutions, soit plus de 361 millions. Cette déduction faite, ce qui reste disponible pour toutes les dépenses civiles et militaires n'est plus que la somme de 1,674 millions de francs. Enfin, si de ce chiffre on soustrait les 910 millions que coûtent l'armée et la marine, nous nous trouvons en face d'un reliquat de 760 millions pour l'ensemble des services civils, justice, intérieur, affaires étrangères, service général du ministère des finances, instruction publique, cultes, beaux-arts, agriculture et commerce, travaux publics[1]. » Si l'on ajoute à ceci que l'origine principale (au moins les 6/7es) de notre dette nationale se trouve dans les dépenses nécessitées par la guerre, on ne doutera pas un seul instant que la croissance des charges publiques ne doive être attribuée chez nous en première ligne aux dépenses militaires. Et cependant, même en France, quelque faible relativement que soit encore la dotation des services civils, on constate si l'on remonte en arrière, une très-rapide progression : la dotation de l'instruction publique qui n'était que de 2,250,000 francs en 1830, n'a cessé de s'accroître, c'était 20 millions en 1860, le

[1] Leroy-Beaulieu *op. cit.*, t. II, p. 175. Les chiffres donnés par M. Leroy-Beaulieu sont ceux du budget de 1891. C'est l'avant-dernier budget dans lequel figuraient des recettes faisant l'objet de comptes spéciaux. Nous avons modifié la citation pour l'adapter aux conditions nouvelles et aux crédits du budget de 1893.

double en 1869. Depuis 1870, elle a plus que quadruplé; elle s'élève pour le budget ordinaire de 1893 à près de 184 millions. Les travaux publics figurent au budget pour 215,4 millions soit près de quatre fois les crédits de 1830; les colonies (non compris l'Algérie) pour plus de 72 millions.

Ailleurs, ainsi dans le pays qui a déjà été pris pour exemple, en Angleterre, les dépenses militaires n'ont pas, d'une manière aussi prépondérante, déterminé l'accroissement du budget. La cause principale de cet accroissement y a été le progrès de la civilisation. On sait, en effet, que la part des services publics varie plutôt en raison directe qu'en raison inverse du développement social (n°s 115 et 116). En Angleterre, où le champ d'action de l'autorité centrale est resté longtemps assez restreint (plus longtemps du moins qu'en certains autres pays), les dépenses des services civils (440 millions de francs 1892), ont plus que sextuplé depuis 1837. De vieilles universités richement dotées et de puissantes sociétés libres s'étaient presque exclusivement chargées de l'éducation nationale; aujourd'hui le gouvernement anglais dépense plus de 200 millions de fr. pour l'instruction publique, les services intellectuels et artistiques ; et, quoique les travaux publics soient limités aux bâtiments civils (construction et entretien), 40 millions figurent de ce seul chef au budget.

Cette croissance des dépenses publiques, est un fait universel[1] : les petits États, ainsi la Belgique, la Suisse[2] comme les grandes nations du Continent ont vu leurs dépenses publiques suivre le mouvement ascensionnel de la richesse. Aussi bien, au lieu d'attribuer exclusivement, comme certains économistes, à la mauvaise administration, à l'imprévoyance ou à la tendance démocratique des gouvernements[3], la croissance des dépenses publiques, M. Leroy-Beaulieu reconnaît judicieusement dans son *Traité de*

[1] Seuls les États-Unis ont réussi à réduire leurs dépenses depuis 1865, grâce, il faut le reconnaître, à une situation privilégiée.

[2] De 1835 à 1890 le budget de la Belgique a passé de 87 à 331 millions. Ceux du canton de Genève et du canton de Berne ont triplé depuis quarante ans.

[3] Gouvernements monarchistes et gouvernements démocratiques ont pareillement cédé au courant grossissant des dépenses publiques. On ne peut contester cependant que les tendances démocratiques qui se sont imposées partout n'aient poussé au développement de certaines dépenses notamment de celles de l'instruction populaire, de l'assistance publique, etc.

la science des finances, que les besoins collectifs augmentent à cause de l'accroissement des services qu'une population plus raffinée exige de l'État, et qu'avec les budgets actuels, le gouvernement rend au pays de plus grands services qu'il ne le faisait avec les budgets anciens : les postes, l'instruction publique, la viabilité sont bien mieux organisés qu'autrefois[1]. En certains pays l'État a assumé l'exploitation de services de transports qui enflent le chiffre des recettes et des dépenses ; le rachat préliminaire des entreprises privées y a été une importante cause d'accroissement de la dette : ainsi en Prusse les intérêts de la dette se sont élevés de 68 à 265 millions de marks (1878 à 1892), et les dépenses de 440 à 1,720 millions de marks dans la même période ; il faut bien remarquer que l'intérêt des rentes émises pour le rachat des actions (2,5 milliards), les dépenses d'exploitation des chemins de fer (930 millions de marks) et le service des obligations ont déterminé la partie de beaucoup la plus forte de cet accroissement[2].

1208. Fortune nationale. Évaluation. Relation avec les dépenses publiques. — Quelle est la relation entre la fortune nationale et l'ensemble des dépenses de l'État? Une réponse précise à cette question supposerait connus deux éléments : le revenu et le capital national ; en effet, quel que puisse être le système financier qui procure à l'État les ressources nécessaires, que les contributions publiques soient prélevées sur le capital ou sur le revenu, il importe de savoir l'importance de l'un et de l'autre. Le revenu net, à lui seul, ne fournit qu'une idée imparfaite des ressources réelles d'un pays, car si l'on suppose qu'il y soit donné un grand développement à l'immobilisation des capitaux, la richesse effective sera plus considérable qu'on ne serait tenté de le croire d'après ce revenu. Quant à l'évaluation du capital national, si elle comprend tous les éléments de la richesse, en revanche, elle est sujette à des variations qui ne correspondent à aucune modification de richesse effective ; par exemple, que

[1] Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, t. I, p. 5 et 8 ; t. II, p. 160 et 191. De l'aveu du savant économiste, ce développement de l'action gouvernementale est une conséquence de la civilisation. Il ne devrait donc pas toujours y voir un condamnable Socialisme d'État. Cependant une doctrine beaucoup plus restrictive de l'action de l'État est enseignée dans l'*État moderne* du même auteur.

[2] Cf. Geffeken dans le *Handbuch* de Schönberg, t. III, p. 28.

les fonds publics soient à 100 francs ou à 120 francs, il est évident que les rentiers au point de vue du revenu ont la même somme de jouissances, si, bien entendu, on ne suppose aucun changement dans le pouvoir de l'argent. L'évaluation du capital national peut donc être augmentée ou diminuée sans que la richesse effective ait en rien été affectée. Pour se faire une idée approximative aussi juste que possible de la fortune publique, il est donc utile de consulter à la fois le revenu et le capital national.

L'appréciation de ces éléments est chose délicate ; elle a donné lieu à d'intéressantes recherches dans ces dernières années, en Angleterre, aux États-Unis et en France. En 1865, M. Baxter estimait à 175 milliards la richesse acquise de l'Angleterre. Depuis cette époque, l'accumulation de la richesse anglaise a été rapide. En 1875, M. Giffen s'est appliqué à déterminer cette progression en prenant pour base le produit de l'impôt sur le revenu (*Income tax*) dont il a capitalisé, à des taux divers, les différents chefs. Par cette méthode il a reconnu qu'en 10 ans, à partir de 1865, l'Angleterre avait accru son capital de 2,5 milliards ££ (62,5 milliards). M. Giffen, ayant pris des bases d'évaluation très-faibles, arrivait à un minimum de 212 1/2 milliards, représentant, à la fin de 1875, la fortune de l'Angleterre. Depuis, la progression a continué, et en 1886 d'après une nouvelle évaluation de M. Giffen la richesse totale serait de 250 milliards[1]. Au capital correspond une charge annuelle de 3,860 millions de francs (1891) de dépenses publiques (y compris les taxes locales)[2]. Il est certain que l'expansion de la richesse générale, en Angleterre, a encore été plus rapide que la croissance des consommations publiques : celles-ci, de 1833 à 1891 (budget de l'État seul), s'élevaient de 1,229 à 2,200 millions, soit d'environ 78 p. 0/0, tandis que si l'on compare les revenus soumis à l'*Income tax* en Angleterre, entre 1842 et 1888, on trouve qu'ils ont presque triplé (15,7 au lieu de 5,6 milliards) et peut-être triplé effectivement si l'on tient compte des extensions données depuis à l'immunité des petits revenus et aux modérations de

[1] V. le mémoire de Giffen reproduit dans le *Bull. de stat.*, 1890, t. I, p. 48, 234 et 390.

[2] De Kaufmann, *Bull. de statist.*, 1889, t. I, p. 545 et *Statistical abstract*, 1892, *loc. cit.*

droits sur les revenus modiques. Bien plus encore aux États-Unis qu'en Angleterre, le développement de la richesse l'a emporté sur celui des dépenses publiques. De 1870 à 1890 la fortune publique a plus que doublé, 310 milliards au lieu de 150[1]. Pendant cette période, les dépenses publiques sont restées à peu près stationnaires (3,500 millions de fr. et 3,660) grâce à la réduction du service de la dette (V. ci-dessous, n° 1331) quoique les services publics aient pu être mieux dotés.

En l'absence d'un impôt général sur le revenu, l'évaluation de la fortune nationale de la France offre de plus grandes difficultés. Aussi a-t-on cherché des éléments d'appréciation indirects au sujet de l'importance relative des dépenses publiques, en prenant pour base la production générale de l'agriculture et de l'industrie. M. Leroy-Beaulieu estime qu'en 1891, la production de la France est triple de ce qu'elle était en 1789, et qu'entre cette dernière date et 1850, elle avait seulement doublé[2]. Si, maintenant, on admet que depuis 1789 le pouvoir de la monnaie est réduit de moitié, on sera en droit de conclure, que, estimée en argent, la production de la France est environ six fois plus grande qu'en 1789. « Ainsi, ajoute M. Leroy-Beaulieu, un budget six fois plus gros aujourd'hui qu'au moment de la Révolution ne demanderait pas une plus forte part des revenus des citoyens que ne le faisait le budget présenté par Necker. » En effet, six fois 531 millions font 3,186 millions; le chiffre du budget de 1893 n'est pas très-sensiblement supérieur, 3,347 millions[3].

Le procédé le plus souvent employé pour déterminer le capital national consiste dans la capitalisation des principales fractions du revenu présumé de la production industrielle, c'est une méthode analogue à celle de M. Giffen, mais qui n'a pas en France le secours des constatations fiscales. Aussi faut-il ne l'employer qu'avec beaucoup de prudence si l'on veut éviter les

[1] V. dans le *Bull. de stat.* (min. fin.), 1892, t. I, p. 781, l'analyse du *Census* décennal.

[2] Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, t. II, p. 184 et 185.

[3] M. Leroy-Beaulieu fait sa démonstration d'après les chiffres du budget de 1789; elle serait bien plus complète si, remontant à 1789, nous ajoutions au produit total des impôts 558 millions, la charge résultant de la dîme, 123 millions. Ce que payaient nos pères à la veille de la Révolution c'était tout près de 700 millions, bien plus comparativement que nous à l'heure actuelle. Cf. Comte de Luçay, *Réforme sociale*, t. I, p. 932.

erreurs dans lesquelles plus d'un publiciste est tombé. M. Élisée Reclus, par exemple, détermine la fortune de la France en capitalisant au denier 20 le revenu brut annuel estimé à 25 milliards, et il obtient ainsi 500 milliards. Ce calcul est manifestement erroné. Il eût fallu, comme le fait judicieusement remarquer M. de Foville[1], ne pas capitaliser au même taux les revenus viagers et les revenus perpétuels : un ouvrier qui gagne 1,400 francs par an ne représente pas un capital de 24.000 francs ; si l'on peut capitaliser au denier 20 ou même au denier 30 le revenu du propriétaire, il y aurait une erreur évidente à capitaliser de même le revenu du fermier. En outre, il faut prendre bien garde aux doubles emplois, ainsi que nous avons déjà eu occasion de le dire (n° 801 et 1011). Un ingénieux statisticien, M. Vacher, a non seulement relevé avec grand soin la valeur en capital des différents biens productifs de revenus, mais il a ajouté avec raison celle des biens non productifs, par exemple des choses qui font partie du domaine public, soit environ 12 milliards[2]. M. Vacher admet en dernière analyse que notre capital national est de 240 milliards. M. de Foville se tient au chiffre de 200 milliards auquel il arrive par une marche plus rigoureuse que M. Vacher, mais son évaluation est vraisemblablement trop faible parce que le savant statisticien, comme on va le voir, s'appuie sur des valeurs taxées et que les évaluations faites au point de vue de l'impôt sont très-souvent inférieures à la réalité. M. Yves Guyot croit pouvoir porter à 250 milliards la richesse totale de la France[3]. Cette fortune nationale se décomposerait ainsi : immeubles 123 milliards ; meubles 66 ; créances hypothécaires et chirographaires 10 ; fonds d'État 13 ; valeurs mobilières françaises et étrangères 34 milliards, etc. Mais il y a des doubles emplois évidents, par exemple l'outillage des sociétés, leur matériel, leurs biens fonds qui sont compris dans l'inventaire des meubles et des immeubles. On ne devrait pas

[1] V. *Écon. franç.*, 28 décembre 1878.

[2] V. dans l'*Écon. franç.* de décembre 1878, janvier et février 1879, l'intéressante polémique de MM. Vacher et de Foville. — *Adde*, de Foville, *La fortune de la France*, 1883, et du même auteur *La France économique*, 1889, p. 513 et suiv.

[3] Il n'est parlé que des biens des particuliers, mais l'État a un passif qui dépasse de beaucoup son actif; il n'y a donc aucun appoint à ajouter de son chef. V. sur ce point de Foville, *La fortune de la France*, 1883, p. 12.

compter, en outre, parmi les valeurs mobilières, les actions ou obligations de sociétés de chemins de fer qui correspondent à cet actif. En déduisant les richesses comptées en double il est présumable que la fortune nationale ne doit pas dépasser environ 230 milliards[1].

1209. Pour la partie de la richesse nationale qui compose la propriété des particuliers, à défaut d'un impôt analogue à l'*Income tax,* on peut s'aider des déclarations relatives aux valeurs successorales et aux donations. Seulement, le montant des déclarations une fois connu, la difficulté est de déterminer par quel chiffre il convient de le multiplier, afin d'avoir la valeur totale des propriétés privées; ce chiffre doit représenter, quant aux valeurs successorales, la durée moyenne de la survie des héritiers au *de cujus*. MM. Vacher et de Foville paraissent s'accorder à fixer la moyenne de la durée de survie à 31 ans. Mais ce n'est pas tout : il convient encore de tenir compte des fraudes dont le fisc est l'objet et particulièrement de l'insuffisance des déclarations[2]; en sens inverse, les valeurs successorales étant établies sur l'actif brut, il y aurait lieu d'en retrancher les dettes. C'est là un élément considérable, car le ministère des finances a estimé au quart environ du produit de l'impôt la perte que ferait subir la réforme fiscale qui consisterait à n'établir le droit de mutation que sur l'actif net successoral. Enfin, les titres de rentes nationales qui ne représentent aucune portion effective de la richesse publique devraient aussi être retranchés. Malgré ces imperfections, les valeurs successorales sont un criterium utile à consulter au moins comme moyen de contrôle des évaluations fondées sur la capitalisation des revenus. On y a eu recours non-seulement en vue de déterminer le capital national, mais afin de constater quelle proportion existe entre l'ensemble des valeurs successorales ou des dona-

[1] M. Bodio propose pour la France 210 milliards, 250 pour l'Angleterre, 54 pour l'Italie, *Academia dei Lincei*, *memorie* 1891.

[2] Si l'on compare le produit de l'impôt sur les valeurs mobilières aux répartitions par nature de bien des annuités successorales dont il va être question la dissimulation dépasserait 35 p. 0/0. C'est surtout en faisant la part des dissimulations que M. Yves Guyot, tout en suivant la voie ouverte par M. de Foville, est arrivé à une conclusion notablement différente. V. rapport Yves Guyot, *annexes*, Chambre, 1887, p. 856 et 857 et du même, *La Science économique*, 1887, p. 129.

tions et le montant des dépenses publiques. C'est ainsi que, dans une discussion parlementaire, M. Léon Say (séance de la Chambre des députés du 8 décembre 1876) s'est alors attaché à démontrer que les budgets actuels n'étaient pas, malgré leur énormité, plus lourds à supporter que les budgets anciens.

Les comparaisons entre diverses années ne sont probantes que si les valeurs en capital des successions déclarées ont été établies au même taux de capitalisation : une loi du 21 juin 1875 ayant, par exemple, pour les immeubles ruraux, porté le taux de la capitalisation de 20 à 25, si l'on compare les valeurs de 1876 aux valeurs des années précédentes, il faut avoir soin de réduire de 1/5e celles qui sont relatives aux propriétés non bâties. On comprend aussi que la baisse du taux de l'intérêt change le taux de capitalisation des valeurs mobilières sans qu'il en résulte aucun accroissement effectif de richesse. Il était nécessaire de formuler toutes ces réserves avant de citer la progression des valeurs successorales : 1,337 millions en 1826, 1,608 en 1840, 2,057 en 1847, 2,443 en 1859, 3,029 en 1865, 3,636 en 1869, 4,253 en 1875, 5,263 en 1880, 5,407 en 1885, 5,058 en 1889, 5,811 en 1890, 5,792 en 1891[1]; en y ajoutant les donations : 1,117 en 1880, 1,021 en 1885, 942 en 1889, 937 en 1890, 1,008 en 1891, on a l'ensemble des mutations où se reflètent les fortunes particulières[2]. Comparant ces valeurs aux budgets ordinaires (budget sur ressources spéciales compris), on voit que le rapport des recettes aux successions qui était de 73 p. 0/0 en 1826, après s'être élevé, en 1847, au maximum de 79 p. 0/0, était descendu, en 1869, au minimum de 57 p. 0/0. Tout en faisant large la part aux causes d'erreurs,

[1] V. pour la répartition par départements des valeurs successorales les cartes 1 et 2 de l'*Atlas de statistique financière*, publié par le ministère des finances 1889.

[2] La décroissance si forte depuis 1880 des donations taxées doit-elle être interprétée comme un signe de diminution de richesse? Vraisemblablement non. Elle est due à d'autres causes : pour partie à une action administrative restrictive à l'égard des libéralités faites aux établissements de mainmorte; pour partie aussi, à la fréquence de plus en plus grande des dons manuels, etc... Quant à celle des mutations par successions en 1889 c'est un fait transitoire et accidentel, ce qu'atteste le relèvement si remarquable des années suivantes. Ce fait n'est d'ailleurs pas sans précédent : de 1880 à 1881 on constate une décroissance presque égale. Tout ceci prouve avec quelle prudence il faut tirer de l'annuité successorale des inductions directes quant au processus de la richesse publique.

il est permis de croire, avec M. Leroy-Beaulieu que, de 1840 à 1876 (avant le changement résultant de la variation du taux de capitalisation), la fortune de la France avait doublé et que, dans le même intervalle, les charges publiques n'avaient pas suivi une progression notablement plus rapide. En 1885, la proportion était de 65 p. 0/0 ; en 1891 elle s'abaisse à 59 p. 0/0.

On est donc, par le procédé des valeurs successorales, amené à la même conclusion à peu près que par celui de la capitalisation des revenus de l'*Income tax*. Malgré la progression des dépenses publiques en Angleterre et même en France, les charges budgétaires actuelles ne sont pas plus onéreuses que les charges des budgets anciens ; elles le seraient même un peu moins actuellement que d'après les budgets des années précédentes. Les proportions n'ont pas beaucoup changé ; mais, comme le fait très-justement observer M. Leroy-Beaulieu « un homme qui a 20,000 francs de rentes supporte mieux une charge de 15 p. 0/0, qu'un homme qui n'a que 10,000 francs ne supporte une charge de 12 p. 0/0. » Pour cette raison nos immenses budgets sont beaucoup plus facilement supportés qu'un ensemble de 700 à 800 millions avant la Révolution, de un milliard au début de la Restauration et de 1,600 à 1,800 millions à la fin du règne de Louis-Philippe[1].

1210. Part relative des domaines, de l'impôt et de l'emprunt. — L'histoire de l'économie financière permet de constater les changements opérés depuis l'époque féodale dans les sources qui alimentent les dépenses publiques. La plupart des États modernes tirent la plus considérable partie de leurs ressources des impôts, c'est-à-dire d'un prélèvement opéré sur la richesse créée. Le domaine et les exploitations industrielles ne donnent presque partout qu'un contingent de recettes relativement faibles. C'est la conséquence de l'idée généralement vraie, quoiqu'il en ait été tiré des conséquences exagérées, que le rôle de l'État ne consiste pas à créer directement la richesse. Le domaine avait une toute autre importance sous le régime féodal : diverses prérogatives venaient en aide à l'exploitation domaniale de la seigneurie foncière : les monopoles dérivant des bans, des banalités,

[1] Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, 5e édit., t. II, p. 186 et 191. Cf. 3e édit., t. II, p. 179.

les corvées ; d'autres perceptions, les aides, les profits de mutations étaient des ressources domaniales procédant du droit retenu par le seigneur sur la terre donnée à fief ou à cens, c'est-à-dire du domaine éminent. Enfin, et c'était là l'élément principal du gouvernement féodal, le seigneur exerçait des droits de justice et de fisc; la justice était patrimoniale. Serfs et roturiers soumis au gouvernement du seigneur, à sa police, à sa justice étaient exploitables par lui ; c'était le principe d'une foule de taxes, d'amendes et de droits fiscaux, tels que confiscation, déshérence, bâtardise, etc... Le morcellement de la souveraineté avait fait tomber une grande partie des droits de la puissance publique dans le domaine privé. Les progrès accomplis par la royauté lui permirent, à partir du quatorzième siècle, de ressaisir sur ses domaines agrandis et sur ceux qui relevaient de la couronne, malgré le maintien de la seigneurie et d'une partie de ses prérogatives, les plus importants des droits de souveraineté. Dès lors s'étendirent sur tout le royaume des taxations perçues au nom du pouvoir central et qui présentaient tous les caractères de l'impôt. Ce ne furent plus seulement de simples droits régaliens retenus de tout temps par le pouvoir royal ou recouvrés par lui, tels que l'aubaine, l'amortissement, le monnayage, etc., mais des impositions, les unes directes, les tailles et les décimes (celles-là devenues permanentes en 1439), les autres indirectes ou *aides* (droits sur l'achat et la vente de certaines denrées), enfin des péages, des droits sur la vente des métiers, les gabelles, etc.[1]. En se multipliant ainsi, les recettes fiscales prirent une part prépondérante dans l'ensemble des ressources publiques ; les ressources domaniales de la royauté, très-multiples encore, eurent une moindre importance relative et même absolue par suite des engagements de biens domaniaux et d'aliénations plus ou moins régulières. En même temps, la notion de l'État et des services publics se dégageait de celle que l'ancienne royauté avait puisée dans l'ordre féodal, d'une exploitation domaniale et patrimoniale au profit de la couronne.

Retardée en certains pays, comme en Angleterre, par la résistance d'une féodalité puissante, la transformation de la fiscalité,

[1] V. Vuitry, *Etudes sur le régime financier de la France avant 1789*; Clamageran, *Histoire de l'impôt*, t. I.

de domaniale en système d'impositions publiques, s'est faite partout, mais moins complètement en Allemagne que dans les autres pays de l'Europe[1]. Le système féodal s'y est maintenu avec une persistance particulière [2], en sorte que, malgré l'abandon des anciennes traditions, l'État s'est trouvé investi de richesses patrimoniales considérables qu'il s'est mis à faire valoir de façon à en obtenir une part notable des revenus publics[3]. C'est en Allemagne également que, par suite d'un fait contemporain le rachat des voies ferrées, les exploitations industrielles de l'État ont le plus d'importance; toutefois, plusieurs symptômes autorisent à penser qu'elles sont aussi appelées à un grand développement dans d'autres pays. Par conséquent, si le domaine territorial autrefois si considérable s'est restreint progressivement, et tend à disparaître à l'exception du domaine forestier lui-même notablement amoindri par suite d'aliénations successives, le domaine industriel, au contraire, paraît destiné, sous diverses formes, à constituer dans l'avenir une branche très-productive des finances publiques.

[1] Wagner, *Finanzwissenschaft*, 3e partie, p. 42 et suiv.; 156 et suiv.

[2] Ne sont-ce pas les traditions de l'exploitation domaniale des anciennes seigneuries qui peuvent expliquer la place spéciale que la littérature fiscale allemande ménage à côté des impôts à ce qu'elle nomme *die Gebühren*, c'est-à-dire des taxes perçues à raison d'un recours à l'autorité publique, d'un service ou d'un privilège dont elle fait payer le prix. Les droits d'enregistrement, de timbre que nous sommes habitués à regarder comme de véritables impôts, les frais de justice, etc., sont mis au nombre de ces recettes fiscales. On y range même les produits de l'exploitation de certains monopoles spécialement les taxes postales, les droits de monnayage (Wagner, *op. cit.*, p. 116, 128) et les péages. Dans le *Handbuch* de Schönberg, un chapitre à part leur est consacré (Schall, t. III, p. 97 et suiv.). Cf. Roscher, *op. cit.*, p. 98 et suiv.; Lorenz von Stein, *Lehrbuch der Finanzwissenschaft*, 5e édit., 1885, 2e partie, p. 248 et suiv. M. Wagner (*Finanzwissenschaft*, 2e partie, 1er fasc., 1890, p. 37), constate cependant le mouvement scientifique qui se fait, dans le sens de l'abandon de cette terminologie, bien qu'il consacre lui-même le 4e livre de sa 2e partie à la théorie des *Gebühren*. Le législateur a donné l'exemple : un certain nombre de lois de l'Empire ont depuis 1871 rangé parmi les impôts d'anciennes taxes (*Gebühren*). Il en est ainsi notamment des impôts sur le timbre des lettres de change, les modèles et marques de fabrique, les cartes à jouer, etc...

[3] Certaines richesses domaniales sont encore regardées moins comme la propriété de la nation que comme celle du souverain. V. Roscher, *System der Finanzwissenschaft*, 3e édit., 1889, p. 37 et suiv. et pour l'Angleterre, Th. Rogers, L'*interprétation économique de l'histoire*, p. 352 et suiv.

SECTION II.

DOMAINES FONCIERS ET INDUSTRIELS. — TRÉSORS DE GUERRE.

1211. Nous nous occupons ici des domaines au point de vue financier, c'est-à-dire en tant qu'ils peuvent procurer à l'État des ressources régulières ou constituer un capital disponible. On pourrait encore les considérer comme fraction de la fortune nationale, mais alors le point de vue serait différent : notablement agrandi d'un côté, il serait restreint de l'autre. Si, par domaine, nous entendons tout bien-fonds ou toute exploitation productive, nous écartons de notre sujet non pas la totalité, mais la plus forte part du domaine public, puisque, en règle ordinaire, l'État ne tire pas de revenus directs des fractions du territoire qui sont affectées à un service public, telles que les routes, la plupart des fleuves et des rivières. Les seules parties du domaine public productives rentreront dans notre cadre, à savoir : les canaux et les rivières soumis jusqu'à ces derniers temps à un péage, ou sur lesquels on perçoit des droits de pêche, etc... En revanche, nous rattachons aux domaines les industries productives exercées par l'État lors même que, comme le service postal, elles n'impliquent pas la possession de biens propres. Néanmoins, bien qu'une partie du domaine public puisse y rentrer et qu'elle comprenne aussi autre chose que des possessions proprement dites, la matière des domaines est formée essentiellement des biens qui composent le patrimoine de l'État, c'est-à-dire qui sont sa propriété au même titre que s'ils appartenaient à des particuliers[1]. On a fait ailleurs observer

[1] Pour l'exactitude des idées, il convient de faire remarquer que certains biens du domaine privé ne sont pas destinés à procurer des ressources au Trésor. S'ils figurent au budget des recettes, on les retrouve en effet au budget des dépenses pour des sommes plus fortes. Ce sont les fermes-modèles, bergeries, haras, écoles d'agriculture ou d'arts et métiers, etc., que l'État entretient dans un but d'utilité générale comme établissements modèles ou institutions d'enseignement et non comme établissements productifs.

l'importance croissante du domaine public non productif dans les sociétés avancées en civilisation (n° 985).

Les domaines se subdivisent en plusieurs parties : 1° les domaines fonciers; 2° les domaines industriels; 3° les domaines militaires ou trésors de guerre.

1212. I. Domaines fonciers; forêts. — Les domaines fonciers se décomposent en propriétés bâties, terres arables et forêts.

En aucun pays, l'État ne demande à la propriété bâtie des revenus appréciables. Les immeubles qui cessent d'être affectés à un service public sont ordinairement aliénés; mais, quoiqu'ils ne soient pas directement productifs, les bâtiments civils et militaires, les écoles, hospices, etc., doivent, avec l'ensemble des biens du domaine privé, figurer dans la nomenclature des ressources financières de l'État. Il est en effet bien évident qu'il faudrait suppléer à l'absence de ces propriétés publiques, (dont la valeur totale, en France, dépasse probablement 4 milliards)[1], par la location de propriétés particulières[2], ou par un ensemble de constructions qui grèveraient lourdement nos finances[3]. On

[1] Le tableau général des propriétés de l'État a été dressé de 1876 à 1879 conformément à la loi du 22 décembre 1873. L'évaluation totale de ces propriétés ressortait à près de 4 milliards à la fin de 1879, sans compter la valeur de la nue propriété des chemins de fer estimée par M. de Foville à 3,5 milliards. Quant aux biens affectés à des services publics, on ne peut les estimer d'autre part à moins de 7 milliards. C'est l'évaluation de MM. Lucas et Lesguillier tant pour le travail et le capital dépensés pour les routes que pour les fleuves, canaux, ports, etc. D'ailleurs l'inventaire des immeubles domaniaux ne comprend ni les monuments d'art, ni les biens du domaine communal et départemental (préfectures, hôtels de ville, écoles, églises, etc.); or, la valeur des seuls immeubles (marchés, théâtres, parcs, etc...), appartenant à la ville de Paris dépasse comme on le sait 1 milliard (V. n° 985). Cons. sur le dénombrement des propriétés communales affectées à un service public : *Le tableau général des propriétés de l'État*. On n'a pas fait non plus état du domaine public mobilier, livres des bibliothèques, collections des musées, ni non plus du matériel naval et militaire, etc.

[2] C'est ainsi que, en Corse, quelques communes seulement possèdent des mairies; les autres ont leurs services municipaux installés dans des immeubles pris en location.

[3] L'insuffisance des bâtiments scolaires a obligé l'État à instituer une caisse chargée de faire des avances aux communes pour la construction des écoles (loi du 1er juin 1878). Une autre caisse des lycées et collèges nationaux a été créée peu après (loi du 9 nov. 1878). L'une et l'autre ont été supprimées en 1885. De 1877 à 1885 les communes ont dépensé 264 millions pour constructions scolaires (*Bull. de Stat.*, 1889, t. I, p. 203.) Le rapport sur l'enseignement primaire de 1889 parle d'une dépense d'un demi-milliard

voit d'après cet exemple que, en matière domaniale, il est plus exact de parler de ressources que de revenus proprement dits.

Dans les pays peuplés qui ont une agriculture florissante, pratiquée par de nombreux propriétaires, la possession de domaines ruraux ne s'expliquerait pas rationnellement. L'exploitation en régie serait compliquée et il entre peu dans les aptitudes d'une administration publique de mettre des terres en culture. L'aliénation, qui replace les biens-fonds dans la circulation et les soumet aux droits de mutation, paraît même plus avantageuse à l'État que l'amodiation. Toutefois, si l'on en excepte les pays neufs qui, comme les États-Unis et l'Australie, sont en possession de territoires immenses, la vente des terres ne saurait constituer nulle part une source de revenus bien considérable. Ce ne pourrait être, en temps de crise, un moyen efficace de battre monnaie, car en pareilles circonstances les terres sont fortement dépréciées et trouvent difficilement des acquéreurs[1]. Pour ne pas risquer de vendre à vil prix, il conviendrait donc que les aliénations fussent espacées, sinon la vente en bloc déterminerait une plus grande dépréciation. C'est ce qu'on a observé lors des aliénations du domaine qui ont été faites en 1831 et 1832; elles ont eu lieu à 30 et 40 p. 0/0 au-dessous de la valeur réelle. Un exemple plus probant encore serait celui de la vente des biens nationaux sous la Révolution, mais diverses causes d'ordre social ou politique ont pu contribuer à l'insuccès de cette immense opération financière. Aujourd'hui, presque tous les États paraissent avoir compris l'opportunité de liquider peu à peu leurs domaines ruraux. Aussi, ces domaines réduits

tant pour la construction que pour l'appropriation des bâtiments scolaires. L'État a jusqu'en 1885 fourni une subvention de plus de 540 millions de francs et depuis, jusqu'en 1892, à titre de subventions ses engagements en capital s'élèvent à 63 millions de francs; la contribution des communes et des départements se chiffre par 84,6 millions. Pour les lycées et collèges les subventions de l'Etat se sont élevées à 110 millions (*J. off.*, 20 juin 1892, p. 3045 et suiv.; 3072 et suiv.).

[1] Mieux vaut cependant encore l'aliénation que l'ancien mode employé par les souverains obérés, l'*engagement*. A cause de la précarité de sa jouissance, l'engagiste ne payait qu'une *finance* très-faible comparativement à la valeur vénale des domaines et exploitait mal à cause de cette même précarité. Malgré cela, la faculté de rachat restait le plus souvent illusoire par suite de l'état des finances publiques et l'engagement équivalait en fait à une aliénation.

en France à une faible étendue, ne donnent-ils que des recettes assez insignifiantes 2,4 millions (1893). La Prusse seule, malgré des aliénations régulières, puise à cette source une somme assez importante encore (36 ou 37 millions de fr.). La plupart des États allemands possèdent des domaines agricoles très-vastes[1]. La conservation ne peut en être comprise, au point de vue économique, que dans les contrées où, pour arriver à la mise en valeur des terres, il faut entreprendre de grands travaux d'assainissement ou d'amendement devant lesquels l'initiative privée serait impuissante.

La question du domaine agricole se présente au sujet des pâturages communaux (en France, 3 millions d'hect.)[2]. Là aussi, le maintien des jouissances collectives peut être imposé, à cause de l'insuffisance des capitaux parmi les paysans auxquels, parfois même, les communaux fournissent de quoi échapper à la misère.

1213. Le domaine forestier doit être soigneusement distingué du domaine agricole. On sait pour quels motifs, au double point de vue de la conservation et de l'exploitation productive en futaie, le système domanial l'emporte sur la propriété forestière des particuliers (n°s 327 et 328). Le domaine forestier des États allemands est considérable, sur un total de 13 à 14 millions d'hect., moins de 6 millions d'hect. seulement appartiennent aux particuliers, 4,4 millions appartiennent aux États, soit plus du tiers, 2,3 millions aux communes, le surplus aux églises, aux corporations, etc.[3]. En France, sur environ 8 millions d'hect., l'État n'en possède que 1,122,000 (y compris 65,000 hect. de l'ancienne liste civile); les communes et les établissements publics possèdent un peu plus de 2 millions d'hect.

Les revenus provenant des forêts ont une tendance générale à s'accroître. En Prusse, les forêts de l'État donnent un produit brut de 64 millions de marks (1892) et un produit net de 26 millions de marks. Le produit net ne dépassait pas 20,8 millions de

[1] Le domaine agricole de la Prusse s'étend sur une superficie de 340,000 hectares presque en totalité affermés. Celui de l'Autriche est de près de 400,000 hect. V. Wagner, *Finanzwissenschaft*, 1re part., p. 334 et suiv.

[2] Y compris 330,000 hectares de terres arables médiocrement cultivées.

[3] Le domaine forestier de la Russie est le plus considérable de tous les pays d'Europe : sur 190 millions d'hectares de bois, l'État est propriétaire de 130 millions d'hectares.

marks en 1873. Dans les autres pays allemands, le produit net des forêts s'est accru, ici de 50 p. 0/0, là de 140 p. 0/0. Le produit des forêts de l'État, en France, est actuellement beaucoup moindre ; jusqu'en 1882, sur une recette brute de 38 millions, correspondant à une valeur de 1,260 millions, il restait un produit net de près de 25 millions. C'était un revenu de beaucoup supérieur même au produit brut du temps de la Restauration (à peine 18 millions avec les produits accessoires). Depuis 1885, à cause des dépenses plus considérables affectées à la construction de routes nouvelles, au reboisement, et surtout au souci plus grand de la conservation forestière, le produit brut en même temps que le produit net ont été notablement réduits : le premier figure pour 28,2 millions au budget de 1893 ; les dépenses prévues, personnel et exploitation, s'élèvent à 12,5 millions.

Au surplus, en cette matière, il est moins essentiel de viser au plus fort produit net que de songer aux intérêts de l'avenir. Rationnellement, on ne doit attendre la plus-value que de l'augmentation du prix du bois et du bon aménagement forestier. De 1833 à 1873, la valeur moyenne de l'hectare dans les forêts de l'État s'est accrue de 80 p. 0/0[1]. Il serait superflu de signaler de nouveau l'importance des travaux de reboisement sur les pentes dénudées. Ce sont d'ailleurs des opérations lucratives à longue échéance en même temps que des mesures de salut. Non seulement la conservation des forêts domaniales existantes est une nécessité de premier ordre, mais la sollicitude de l'État doit s'étendre sur toutes les parties des richesses forestières, notamment sur les forêts communales. Dans les districts montagneux, il y aurait même avantage à développer les possessions forestières domaniales, beaucoup de terres incultes n'étant propres qu'à être plantées en bois. On ne verrait rien d'exorbitant à ce que l'État possédât 1,500,000 hect. de forêts dans les Pyrénées, les Alpes et les Cévennes : « Un aussi beau domaine, dit M. Leroy-Beaulieu, rendrait au pays les plus grands services économiques, préserverait nos plaines à la fois de la sécheresse et

[1] C'est dans le Nord, l'Est et quelques forêts du Centre que la plus-value s'est produite. La plupart des forêts domaniales du Midi ne sont que fourasses et clairières. V. Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, t. I, p. 52, 53 et suiv.

des inondations et pourrait produire à l'État 100 millions de revenu brut, 70 à 80 millions de revenu net[1]. »

Tout au moins, si l'on ne croyait pas réalisable l'extension du domaine forestier, conviendrait-il de protester contre toute velléité d'aliénation. A plusieurs reprises, les forêts domaniales ont été entamées et plus encore menacées. En 1814, le baron Louis fit voter l'aliénation de 300,000 hect. de forêts. En 1831, on voulut procéder à de nouvelles ventes jusqu'à concurrence de 4 millions de rentes. La révolution de 1848 se proposait de livrer 100,000 hect. de bois en gage à la Banque de France qui se chargeait de les vendre et faisait à l'État une avance de 50 millions. Enfin, il faut mentionner les projets élaborés par Achille Fould, en 1865 : on devait aliéner pour 100 millions de francs de forêts. Heureusement, les diverses lois votées depuis 1814, pour l'aliénation de grandes masses de forêts domaniales, n'ont reçu qu'une exécution partielle : de 1814 à 1869, 353,000 hect. ont été enlevés au domaine forestier sans donner à l'État plus de 300 millions. Il est d'ailleurs certain que la plupart des forêts vendues ont été détruites.

1214. II. **Domaines industriels.** — On sait que les principaux parmi les monopoles d'État sont les monopoles de fabrication ou de vente établis dans un intérêt fiscal, tels les monopoles des tabacs, des poudres, des allumettes. Le monopole fiscal s'applique ou à la fabrication et à la vente comme pour le tabac, ou à la fabrication seule comme pour les allumettes et à certains égards, les cartes à jouer (n° 112); on concevrait même à l'inverse un monopole de vente sans monopole de fabrication, telle était l'ancienne gabelle. Les transmissions par la voie de la poste, les télégraphes, les téléphones, la fabrication des monnaies, autant de monopoles d'État (n° 112)[2]. Plusieurs pays ont

[1] Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, t. I, 5e édit., p. 66.

[2] D'autres exemples de monopoles d'État peuvent être donnés : la loterie royale que plusieurs États civilisés ont enfin proscrite (Angleterre, 1826; Belgique, 1830, France, 1836), mais qui subsiste en Autriche-Hongrie, en Prusse, en Espagne, en Russie où elle donne un produit brut de 83 millions de francs, en Italie où l'État en 1891 a placé 239 millions de billets moyennant 76,6 millions réalisant un produit net de 32 millions. V. *Bull. de stat.* (min. fin.), 1892, t. II, p. 549. Les cartes à jouer, le soufre, la cire, la cire à cacheter, le plomb ont été aussi des objets de monopole. Au Pérou, le guano est monopolisé. V. au sujet du papier-monnaie, ci-dessous (nos 1301 et suiv).

établi un monopole pour l'alcool (V. ci-dessous, n° 1282). Le fait par l'État d'exploiter en régie, le constitue industriel ou commerçant. Les préjugés qui existent contre toute exploitation par l'État ont parfois fait préférer le mode de l'adjudication du monopole : il en a été ainsi pour le monopole des tabacs en Italie et chez nous jusqu'en 1889 pour les allumettes (décret du 27 décembre) et pour les lignes téléphoniques[1]. On sait que, toutes choses égales d'ailleurs, un monopole public est plus aisément toléré, malgré les abus auxquels il peut donner lieu, qu'un monopole concédé à une compagnie. Quant à l'objection de l'impuissance de l'État pour une œuvre quelconque d'industrie, elle a été précédemment écartée (n° 111), et la régie des tabacs, celle de la monnaie ont donné des résultats déjà constatés (n° 112) qui démentent l'objection banale de manque d'initiative adressée à la gestion d'intérêts économiques par l'État.

S'il ne faut pas multiplier sans nécessité les services industriels de l'État, on conviendra qu'il y aurait un purisme économique exagéré à poursuivre la suppression de ceux qui servent d'appui à d'importantes perceptions fiscales. Les monopoles financiers donnent un produit net que la perception fiscale ordinaire ne pourrait égaler (V. ci-dessous, n° 1284); aux 310 millions de produit net du tabac, si l'on ajoute près de 65 millions fournis par les postes et télégraphes, 20 millions par le monopole des allumettes, 10 millions par les poudres, on est en présence d'un bénéfice réel de près de 400 millions, dûs aux monopoles. A côté des monopoles industriels qui ont un caractère exclusivement financier, on rencontre une certaine variété de domaines industriels dont l'État est en possession dans des vues d'intérêt général, mais qui admettent la concurrence, soit pour l'exploitation, soit pour le commerce. C'est ici que se placeraient nos établissements modèles et les manufactures de l'État produisant 17,5 millions. L'ensemble du produit brut des domaines forestiers ou autres et des monopoles fiscaux, forme un total de 660 millions sur 3,350 millions de recettes (1893) soit 1/5e environ. Toutes les variétés de domaines industriels existent en Prusse : 12 usines, hauts-fourneaux, forges, 45 mines, 6 sali-

[1] En ce qui concerne les téléphones, le monopole de l'État doit s'établir en vertu de la loi du 16 juillet 1889 par le rachat graduel des lignes concédées.

nes, 5 carrières[1]. Ils y donnent un revenu brut de 166 millions de marks; si l'on y joint les produits des domaines agricoles et forestiers (au total 95 millions de marks); ceux de l'imprimerie de l'État d'une ancienne banque d'État (*Seehandlung*[2], on arrive à un total de 260 millions de marks. C'est cependant la moindre part du domaine industriel. On sait que les chemins de fer donnent un produit brut de 967 millions de marks. Donc, au total, les recettes domaniales dépassent notablement 1,220 millions de marks, c'est-à-dire qu'elles forment près des 2/3 des recettes générales de l'État, 1,850 millions de marks en 1892. Malgré la déduction des charges de toute nature, s'élevant à 765 millions de marks, le produit net des domaines en Prusse est de 460 millions de marks, tandis que les impôts directs et indirects et les autres perceptions fiscales de toutes sortes, ne donnent, au total, que 320 millions de marks. L'État prussien tire donc des domaines près d'un tiers en plus que de l'impôt.

L'exemple de la Prusse, de quelques autres États allemands, de l'Autriche-Hongrie, doit-il demeurer une exception, ou faut-il s'attendre à ce que, dans les budgets de l'avenir, les industries productives exercées par l'État fournissent de plus abondantes recettes? Cette éventualité a déjà été indiquée. Toutefois, peut-être conviendrait-il de distinguer entre les différents éléments du domaine industriel. S'il peut exister de bonnes raisons pour le maintien de diverses manufactures modèles de l'État, surtout par rapport aux industries d'outillage militaire ou de haut luxe, il n'en est aucune qui paraisse exiger que l'État possède des hauts-fourneaux ou d'autres usines. Mieux vaut peut-être aussi, en principe, qu'il abandonne à l'industrie privée l'exploitation des mines ou des salines, bien qu'il y ait dans l'exploitation directe de précieuses garanties en vue de l'intérêt public (n° 341). La Prusse elle-même se dessaisit peu à peu de ses usines ou hauts-fourneaux, mais l'exploitation en régie des

[1] V. Von Scheel dans le *Handbuch* de Schönberg, t. III, p. 72 et suiv.

[2] V., sur la *Seehandlung*, Von Scheel dans Schönberg, t. 3, p. 75 note 9. Si l'on ajoute que l'État prussien s'est réservé une part des bénéfices de la nouvelle banque d'Empire, on voit qu'il possède aussi un domaine financier. En France, l'État a bien un domaine industriel de même genre, mais il est éventuel; c'est celui qui résulte de la clause de partage des bénéfices entre lui et les compagnies de chemins de fer dans les conditions indiquées au n° 1168.

mines et des salines y est, ainsi qu'en Allemagne et en Autriche-Hongrie, une source de revenus à laquelle on n'est pas près de renoncer.

Quoi qu'il en soit, si l'on passe sous silence le service postal dont l'existence se justifie par des considérations économiques et fiscales absolument décisives, la partie du domaine industriel de beaucoup la plus considérable au delà du Rhin, et qui est appelée presque partout à devenir le salut des finances publiques, c'est l'exploitation des chemins de fer. La question du mode d'intervention de l'État a été examinée sous ses différents aspects; il ne s'agit donc plus ici que du rôle financier des voies ferrées dans tous les pays où elles n'ont été l'objet que d'une concession de jouissance temporaire. A l'expiration du temps de cette concession, si même il n'en opère pas auparavant le rachat, l'État rentrant en possession des lignes pourra les exploiter ou en affermer l'exploitation. Actuellement, les chemins de fer français réalisent un produit net de 540 millions de francs et ce produit suivra le développement économique du pays. Aussi, plus tard (lorsque l'amortissement des obligations sera opéré et les droits des actionnaires périmés), l'État jouira, malgré la réduction des tarifs, d'un revenu de plusieurs centaines de millions qui viendra en déduction des charges financières du pays. C'est là un immense domaine réservé dont les générations du XXe siècle entreront gratuitement en jouissance, s'il peut se faire que, d'ici-là, il ne soit pas imprudemment engagé!

Les villes peuvent aussi se constituer un domaine industriel; elles ont le plus souvent monopolisé dans ce but le service des eaux et celui de l'éclairage qu'elles concèdent ou exploitent en régie[1]. La ville de Paris retire dès maintenant près de 20 millions de fr. de la compagnie du gaz, 13 millions des abonnements aux eaux de la ville. Au surplus, le domaine productif de la ville de Paris est actuellement plus considérable à lui seul que celui de l'État. Il donne une recette nette d'environ 55 millions[2]. En con-

[1] Aux États-Unis et en Angleterre un grand nombre de municipalités exploitent directement les services du gaz et des eaux. Pour l'Angleterre et le pays de Galles seulement, les municipalités en tirent un revenu de 150 millions de fr. (1890).

[2] Les principaux chefs de recettes domaniales sont les locations des halles, marchés, entrepôts, abattoirs ou concessions sur la voie publique, concessions dans les cimetières, les redevances de la compagnie du gaz

sidérant le budget de la ville de Paris, on voit que les revenus domaniaux et autres contributions pouvant y être assimilées fournissent environ un cinquième des ressources totales, c'est-à-dire la même proportion que les revenus analogues et les monopoles de l'État dans l'ensemble de ses recettes.

1215. III. **Domaines militaires ou trésors de guerre.** — On a reconnu que l'aliénation des domaines fonciers ne peut se faire avantageusement par grandes masses surtout en temps de crise; moins encore que les domaines fonciers, les domaines industriels (manufactures de l'État, mines, voies ferrées, etc.) ne pourraient se prêter à une prompte liquidation. Or, à cause de l'instabilité des relations internationales et de l'éventualité d'une guerre soudaine, il peut y avoir avantage pour les États continentaux, à posséder un domaine militaire immédiatement réalisable, ce qu'on appelle ordinairement un trésor de guerre. Sully avait amassé un important trésor métallique; Napoléon créa un domaine extraordinaire composé en partie de valeurs mobilières et de rentes; mais la formation d'un domaine militaire est essentiellement une tradition de la monarchie prussienne. Frédéric II laissa un fonds de 250 millions de francs environ, ce qui représenterait aujourd'hui peut-être 1 milliard. Les successeurs de Frédéric ont suivi les mêmes errements[1]. Sur l'indemnité de guerre de 5 milliards, 150 millions de fr. ont été destinés à former une réserve métallique toujours disponible; en outre plus d'un milliard (1,160 millions, destinés à doter une caisse des invalides et à solder des travaux de construction de forteresses) n'ayant reçu cette double destination que jusqu'à concurrence de moitié environ, le gouvernement allemand dispose de 500 ou 600 millions placés en fonds nationaux et étrangers qui peuvent, s'il y a lieu, accroître le trésor de guerre. En effet, lorsque certains établissements publics possèdent des valeurs mobilières, l'État a le moyen, par une mainmise sur ces valeurs, de se procurer l'équivalent d'un trésor de guerre; c'est ce qui est arrivé chez nous pour la caisse de la dotation de l'armée.

déjà citées, produits de propriétés communales, exploitations des voiries, etc. (26 millions) et les abonnements aux eaux (au total 33 millions), etc. Si l'on ajoute les produits de taxes diverses et des recettes accessoires, on arrive, en dehors des octrois (147 millions) et des centimes communaux (30 millions), à un total de 90 millions.

[1] Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, t. II, p. 203.

Diverses objections ont été faites contre les trésors de guerre. Il serait plus sage, a-t-on dit, au lieu de thésauriser, d'alléger le fardeau des impôts. Théoriquement cela est vrai, mais autant dire qu'il vaudrait mieux désarmer que de se maintenir sur le pied de guerre en temps de paix. Ce sont les dangers que court l'indépendance nationale qui font accepter des sacrifices de plus d'un genre comme une nécessité d'existence pour le pays. La question est de savoir si au nombre de ces sacrifices ne doit pas figurer la constitution de fonds immédiatement disponibles avec une affectation spéciale. En cas de déclaration de guerre, comment faire face aux premières dépenses, procéder efficacement à une prompte mobilisation des forces militaires ? Le vote de nouveaux impôts exige des délais ; cela est vrai aussi de la réalisation d'un emprunt. A défaut d'un domaine disponible on est parfois obligé de décréter le cours forcé, tel a été le cas de la France en 1870. Est-il à craindre qu'un domaine disponible ne donne aux gouvernements une facilité dangereuse de se soustraire au contrôle parlementaire ? cela dépend des institutions constitutionnelles[1]. Il n'est pas contestable qu'un domaine disponible entre les mains d'un gouvernement despotique ne soit une arme dangereuse. Enfin, il y aurait exagération à prétendre que le fonds qui compose le trésor de guerre est absolument retiré du commerce. Cela est vrai des trésors métalliques, et encore l'État peut-il (c'est ce qui s'est fait en Prusse) émettre des billets au porteur non remboursables jusqu'à concurrence de la réserve métallique de l'État. Une partie au moins du trésor de guerre peut encore être placée en rentes nationales ou étrangères et rapporter par conséquent un intérêt, c'est ce qui a été fait en Allemagne après 1870 pour les deux caisses des invalides et de la construction des forteresses. Le placement en rentes nationales serait économiquement pré-

[1] L'objection s'applique avec une force toute particulière à la Prusse où, en outre, le budget de la guerre depuis 1874 est voté pour une période de 7 années. Le septennat renouvelé en 1881 et à la suite des élections de 1887 qui se sont faites en grande partie sur cette question, paraît être consolidé pour longtemps encore. Le septennat n'a pas empêché le gouvernement au milieu de la période en cours de faire voter la loi du 26 juin 1890 qui, en augmentant l'effectif de l'armée, accroît en même temps la dépense. La coexistence du septennat militaire et du trésor de guerre donne au gouvernement la plus grande latitude.

férable; mais, pour le but spécial que l'on poursuit, la réalisation immédiate vaudrait moins qu'un placement en fonds étrangers. Aux approches d'une déclaration de guerre les valeurs nationales subissent une assez forte dépression que la réalisation en masse des fonds composant le trésor de guerre ne ferait qu'accentuer. L'État ne réaliserait donc qu'à vil prix, ce qu'il faut éviter autant que possible[1].

[1] Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, p. 204 et 205; Rau, *Finanzwissenschaft*, t. II, p. 279; Wagner dans Schönberg, t. III, p. 369; Simoneau, *Trésors de guerre.*

SECTION III.

IMPÔTS.

CHAPITRE I.

THÉORIE GÉNÉRALE DES IMPOTS.

§ I.

Définition. Principe et nature de l'impôt.

1216. Il est plus facile de dire ce que sont les impôts que ce qu'ils doivent être rationnellement. On se fait bien généralement de l'impôt l'idée d'une contribution aux dépenses publiques, mais, sur le principe, la nature, la mesure ou les effets de cette contribution, il s'est produit de nombreuses divergences de vues et maintes théories subtiles. L'impôt est, en premier lieu, l'obligation de contribuer aux dépenses collectives; elle incombe individuellement à tous ceux qui sont placés sous la protection de l'ordre social et qui participent à ses avantages. Si, par conséquent, Mirabeau, dans l'*Adresse aux Français sur la contribution patriotique*, définit l'impôt « une dette commune aux citoyens, » il ne faut pas prendre cette formule à la lettre. L'impôt, sous un régime de communauté agraire, peut bien être une dette collective, c'est ce qu'elle est en effet dans le *Mir* russe ou dans les villages hindous, mais nos civilisations occidentales, consacrant la propriété individuelle, ne doivent admettre que des obligations fiscales individuelles[1], non d'ail-

[1] La fiscalité de l'ancien régime avait méconnu ce principe : les *collecteurs* étaient dans chaque communauté paroissiale responsables de l'établissement et du recouvrement de la taille au moyen de contraintes solidaires. Turgot les supprima en Limousin (V. Turgot, *Observ. sur un projet d'Édit*). Était-ce un effet de l'arbitraire du pouvoir absolu ou un vestige de l'ancienne communauté agraire?

leurs restreintes aux seuls citoyens, mais applicables à toute personne indigène ou étrangère qui se trouve dans l'une des situations déterminées par la loi de finances, soumise aux lois, vivant sous leur protection[1].

L'impôt n'est plus dans nos sociétés actuelles ce qu'il a été dans l'antiquité et jusqu'aux temps modernes, une conséquence soit de la conquête, — un tribut que le vainqueur impose au vaincu — soit du gouvernement seigneurial taillant haut et bas ceux qui, serfs ou roturiers, en subissaient la rude tutelle. Les contribuables ne sont pas des sujets exploitables par un pouvoir discrétionnaire[2]. Le sujet peut être taxé autant qu'il peut payer, le contribuable l'est dans la mesure fixée par la loi. L'impôt est dans les pays libres une contribution qui n'implique aucune infériorité sociale et si elle n'est pas volontaire de la part de l'individu, elle est du moins librement consentie par le Parlement. Les deux principes fondamentaux au point de vue politique sont l'égalité en matière fiscale et le libre vote de l'impôt.

Néanmoins, l'impôt est un prélèvement obligatoire sur les ressources du contribuable; ce n'est pas un don facultatif, une offrande, un sacrifice bénévole. Est-il même besoin de mentionner le paradoxe d'après lequel l'impôt serait l'obligation née d'un contrat volontaire? Aucun impôt n'est volontaire ni dans le principe, ni dans la perception, pas plus les impôts sur les consommations que les autres. Qu'on ne prétende pas qu'il est loisible à chacun de ne pas consommer. Outre que cela ne serait pas vrai de toute consommation soumise à une taxe, autant vaudrait dire qu'il est en notre pouvoir de nous soustraire à l'impôt par la perte de tous nos biens ou par le suicide.

C'est également à tort qu'on a voulu établir une opposition générale au point de vue de l'obligation entre les impôts propre-

[1] Il est certain que l'impôt n'est pas comme on le dit trop souvent une dette du citoyen; l'étranger qui réside est soumis non seulement aux impôts indirects mais aux impôts directs à raison de ses propriétés, de ses revenus, de son industrie. Toutefois il est une charge dont l'étranger est exempt, c'est le service militaire. Cette différence en faveur de l'étranger a fait naître l'idée d'une compensation dont il est question ci-dessous, n° 1217, p. 264, note 1.

[2] On s'étonne de voir un des plus récents financiers allemands qui aient écrit sur la théorie de l'impôt le définir un « prélèvement sur les biens des *sujets*. » V. Helferich dans le *Handbuch* de Shönberg, t. III, p. 134.

ment dits, seuls nécessaires, et les taxes de consommation ou autres qui seraient facultatives en ce que le contribuable pourrait éviter leur perception en s'abstenant de l'acte ou de la consommation qui y donne lieu[1]. Outre l'observation qui vient d'être faite, on peut remarquer qu'il y a certaines taxes auxquelles nul ne saurait se soustraire : la taxe militaire, celle de la vérification des poids et mesures; les droits de mutation par décès, beaucoup d'autres encore présentent un caractère de nécessité absolue comme les impôts proprement dits. Il y a bien une différence entre les taxes et les impôts, mais elle existe sous un tout autre rapport : les taxes sont plus particulièrement la rémunération d'un service de l'État qui profite à ceux qui doivent les payer; les impôts, par contre, sont destinés à solder les dépenses qui sont faites dans l'intérêt ou au nom de la collectivité. Il ne serait pas possible de dire dans quelle mesure ces dépenses profitent à chacun. Aussi l'impôt en fait-il la répartition d'après cette base que la quote-part contributoire individuelle doit être établie en rapport direct avec les facultés du contribuable. Sous le nom d'impôts ou de taxes, les contributions publiques sont une dette pecuniaire qui est acquittée au moyen d'un prélèvement sur les ressources des particuliers.

L'impôt est personnel ou réel, mais dans nos idées modernes, c'est toujours une valeur en argent[2]. Anciennement, la forme ordinaire de l'impôt était l'impôt personnel, par exemple, la taille personnelle et les corvées; il ne reste dans les législations fiscales modernes que quelques vestiges du système ancien d'impôts établis sur la personne, ce sont les capitations (ci-dessous, n° 1253).

Quant à l'impôt réel, sa forme première n'a pas été la contribution en argent, mais la contribution en nature. Le mode du prélèvement en nature, par exemple 1/10e de la récolte, la *dîme*, est un procédé de taxation auquel on a renoncé malgré l'avantage de la simplicité. Il pouvait convenir aux sociétés anciennes qui pratiquaient presque exclusivement une agricul-

[1] V. *Dictionn. des finances*, v° *Impôt* (A. Delatour), t. II, p. 364 et 365.

[2] On ne doit pas envisager comme une exception à ce principe les *prestations en nature*. Elles diffèrent essentiellement des anciennes corvées puisque le service personnel dont il s'agit (trois journées de travail) peut être rédimé en argent (V. ci-dessous, n° 1253).

ture restreinte à l'approvisionnement de la consommation locale; dans ces conditions, en effet, l'argent circulant peu, c'eût été aggraver le poids des impôts et en rendre le recouvrement lent et difficile que d'exiger le paiement en numéraire; puis alors, les genres de culture étant peu variés, il y avait moyen d'asseoir équitablement un tel impôt sans de trop grandes complications. Mais la *dîme* est incompatible avec un état de civilisation plus avancée. Non seulement dans son application directe elle ne frappe que les revenus du sol, laissant en dehors les autres sources de revenus, mais c'est un mode de taxation des revenus fonciers absolument contraire à la propagation des méthodes de culture perfectionnées. Et voici pourquoi : la *dîme* porte sur le revenu brut de la terre; or, il n'est pas douteux que lorsque la culture est intensive, les frais s'élèvent dans une très-forte proportion et l'écart entre le produit brut et le produit net diminue. Bien que, d'une manière absolue, le produit net des terres exploitées en culture continue soit plus considérable que celui des terres laissées en jachères, cependant, l'impôt prendrait une quote-part plus forte du revenu des premières que des dernières. Ce serait par conséquent un système fiscal peu favorable aux progrès agricoles[1]. Il est d'ailleurs un autre côté de la question, à savoir, l'intérêt de l'État. Les taxes en nature quelles qu'elles soient : dîmes proprement dites, rentes, cens, champarts, etc., pouvaient convenir aux sociétés féodales, parce qu'elles procuraient à ceux qui y avaient droit des moyens directs d'existence, mais il est bien évident que, avec la variété des services publics dans nos sociétés modernes, le produit des redevances en nature devrait être, pour la plus forte part, converti en argent avant d'être employé; d'où des difficultés inextricables[2], des retards préjudiciables à l'intérêt public, sans parler même de l'inconvénient de la concurrence faite sur les marchés par l'État, à la spéculation privée. L'impôt réel est devenu une contribution pécuniaire mesurée d'après les facultés des contribuables.

[1] Clémence Royer, *op. cit.*, p. 333 et suiv.

[2] La Convention fit l'expérience d'une contribution foncière en nature (loi du 2 therm. an III). Ce qui fut levé « fut gaspillé, avarié et d'un produit presque nul pour la chose publique. » En l'an V on revint à l'impôt en argent. — V. Stourm, *Les finances de l'ancien régime*, t. I, p. 186 et suiv.

Nous étudierons sous le paragraphe suivant comment se mesurent ces facultés. On conçoit qu'on s'attache exclusivement à l'importance des biens; c'est l'impôt réel parfait. On conçoit aussi qu'on ait égard à la charge effective de l'impôt d'après la situation personnelle des contribuables. L'impôt réel est ainsi envisagé par une partie considérable des publicistes. Plusieurs législations étrangères tiennent compte, ou par une progression, ou par des distinctions entre plusieurs sortes de revenus, du sacrifice effectif que l'impôt peut faire subir aux différentes catégories de contribuables. Nous aurons à examiner cette tendance doctrinale et législative. La seule remarque à faire ici est que, par suite de cette tendance, l'impôt réel se mélange de personnalité au point de se rapprocher sensiblement de l'ancienne conception de l'impôt arbitraire, n'ayant pour règle et pour mesure que la faculté de payer, sous les gouvernements despotiques du passé. Cette conception de l'impôt avait pour conséquence l'oppression des classes inférieures taillables et corvéables à merci; dans nos sociétés démocratiques elle tend, au contraire, au nivellement social par la mise en coupe réglée des gros revenus. C'est là l'écueil de la conception mixte de l'impôt, c'est-à-dire à la fois personnel et réel. On a égard aux situations individuelles, soit pour en alléger, soit pour en aggraver la charge. Il n'est possible d'échapper à cet écueil qu'en proportionnant l'impôt aux revenus ou aux capitaux. Au surplus, énoncer que l'impôt se mesure d'après les ressources économiques, autrement dit a une assiette réelle, ce n'est aucunement inconciliable avec le principe que l'impôt est une dette dont le contribuable est tenu en vertu d'une obligation personnelle. C'est à l'occasion de ses biens et dans la mesure de ses biens qu'il est obligé, mais c'est lui qui doit et non sa fortune. On verra cependant que ceci a été mis en question et que certains publicistes exagérant le caractère réel de l'impôt en ont fait une charge des biens plutôt qu'une dette des possesseurs eux-mêmes.

1217. On assimile parfois aux prestations personnelles le service militaire qu'on appelle l'*impôt du sang*. A vrai dire, ce n'est pas un impôt, mais une charge civique d'un caractère particulier; ce n'est pas plus un impôt que le service judiciaire de juré ou les fonctions de tuteur. La distinction n'est pas sans intérêt : un impôt est une contribution pécuniaire ou susceptible

d'estimation en argent; au contraire, il n'est aucun équivalent pécuniaire du service militaire. C'est un service essentiellement personnel qui, selon les principes rationnels, ne doit pas pouvoir être rédimé. L'assimilation si fausse du service militaire à l'impôt n'a-t-elle pas exercé chez nous quelque influence sur la persistance de la faculté exorbitante de l'exonération abolie seulement après 1870[1]? Ce qui prouve d'ailleurs combien le service militaire diffère dans son essence même d'un impôt, c'est l'impossibilité d'y appliquer aucune des règles que nous allons poser relativement à la mesure équitable de la répartition. En résumant ce qui précède, si l'on met de côté les services qui ne constituent pas de véritables impôts, on voit que les impôts pro-

[1] Le service militaire n'est pas un impôt, mais une charge non susceptible de compensation pécuniaire. Y a-t-il méconnaissance de ce principe, si la loi établit une taxe militaire que doivent payer annuellement les hommes exonérés du service par suite d'exemption, de dispense, d'ajournement ou de classement dans les services auxiliaires? Non, la loi du 15 juillet 1889 (art. 35) qui a emprunté l'idée de cette taxe à la loi autrichienne a entendu faire payer, non l'équivalent du service militaire, mais les avantages multiples que procure à l'exonéré son maintien dans ses foyers; de là, non seulement une taxe de capitation très-faible, quoique proportionnelle aux facultés de l'exonéré, et s'il a encore ses ascendants, une taxe additionnelle aux contributions des ascendants eux-mêmes.

Si la taxe militaire n'est pas une prime de remplacement, mais une contribution spéciale que doivent les citoyens ayant l'avantage de pouvoir continuer à gagner leur vie à l'âge où les hommes de la même génération sont enlevés à l'activité économique par l'obligation du service, on conçoit qu'une contribution équivalente à la taxe militaire puisse être exigée de ceux qui, comme les étrangers, ne sont pas astreints à la loi du recrutement. On ne saurait dire que cette contribution n'a pas de base rationnelle pour la seule raison que l'obligation du service militaire n'existe pas alors. L'idée de soumettre les étrangers résidant en France, lorsqu'ils ont l'âge où, d'après nos lois, ils seraient astreints au service, dans la mesure même où les nationaux doivent la taxe militaire, n'aurait rien en soi d'inadmissible; mais serait-elle bien efficace pour défendre nos ouvriers contre la concurrence de la main-d'œuvre étrangère? Il est permis d'en douter, et certainement elle nuirait au bon renom d'hospitalité de la France. A plus forte raison, doit-on écarter les nombreuses propositions qui, en 1883, 1885, 1887 et 1889 ont été formulées pour soumettre les étrangers à une taxe de séjour, qui les frapperait quels que soit leur âge, leur sexe, leur situation. Un Rapport présenté sur ces diverses propositions écarte toute taxe de séjour ou autre se bornant à astreindre les étrangers à des mesures de police plus rigoureuses que d'après les règlements en vigueur (V. Chambre, session 1892, *annexes*, *J. off.*, p. 768 et 769). Est-il besoin de faire remarquer que la taxe de séjour dont l'établissement a cependant été réclamé par quelques congrès ouvriers est en contradiction formelle avec la tendance du parti socialiste à universaliser le marché du travail? (n° 852).

prement dits impliquent l'idée d'une dette individuelle payable en argent ou susceptible d'évaluation pécuniaire et destinée à subvenir aux dépenses publiques. Voilà les premiers éléments d'une définition; il reste à dire à quel titre le contribuable est tenu et dans quelle mesure.

1218. A quel titre l'impôt est-il dû? Plusieurs réponses inexactes ou incomplètes ont été faites. On a dit, par exemple, que l'impôt est le prix payé par le contribuable pour les services qu'il reçoit de l'État. En faisant ainsi de l'impôt l'un des deux termes d'un échange, on en donne tout d'abord une idée inexacte dans son principe, car on assigne un motif individuel à l'impôt qui existe en vertu de nécessités sociales et collectives, trop étroite aussi, parce qu'il y a des dépenses publiques qui, à proprement parler, ne représentent pas des services[1]. Telles sont les dépenses auxquelles le contribuable doit prendre part en vertu du principe que les nations sont solidaires de leur passé. Une fraction considérable du produit de l'impôt est presque partout affectée au paiement de l'intérêt ou à l'amortissement des dettes nationales; or, si l'on remonte à l'origine de ces dettes, on trouve bien trop souvent qu'il s'agit de dépenses nuisibles, de guerres offensives, d'entreprises téméraires. L'idée de l'impôt, prix d'un service, aurait pour conséquence logique la répudiation de la plus forte partie des dettes léguées par les générations antérieures.

Le service rendu est l'une des bases rationnelles de l'impôt, mais ce n'est pas la seule[2]. Ce qui a été dit déjà à propos de la distinction entre l'impôt et les taxes montre l'insuffisance du système que nous critiquons. S'il y avait corrélation entre l'impôt et un service rendu, on devrait pour chaque espèce de services établir une perception spéciale à la charge de ceux qui profitent de ce service, afin de ne faire payer à chacun que le prix d'un avantage déterminable, mais le système des taxes spéciales ne pourrait être généralisé, car s'il se conçoit très-bien

[1] V. Wagner, *op. cit.*, 2e part., p. 429, 431.

[2] Melle Clémence Royer (*Théorie de l'impôt*, 1862, p. 27) a cherché à rendre l'idée d'échange de services plus admissible en y ajoutant celle « de restitution des avances faites par les générations passées au profit des générations futures »; mais les dettes nationales ont malheureusement pour origines des faits de destruction, de gaspillage qui ne constituent pas des *avances faites au profit des générations futures.*

lorsqu'il s'agit du service des postes ou bien de taxes telles que les brevets, les permis de chasse, la taxe militaire, etc., ou enfin de certains services locaux (éclairage public, balayage, etc.), il est sans application à la plupart des services publics qui sont d'une manière indivisible d'intérêt collectif, comme par exemple ceux qui ont pour objet la police, la justice, l'administration. D'autres dépenses encore pour travaux publics, reboisements, assainissement, etc., bien qu'elles ne profitent directement qu'à une partie des contribuables sont également imposées par un intérêt national. Tout ceci est inconciliable avec le principe que l'impôt est la contre-partie d'un service. Il est à peine besoin d'ajouter à ces objections décisives les inconvénients pratiques d'un système de taxes spéciales compliquées, onéreuses à percevoir et moins équitables en réalité qu'en théorie pure. Le système de la spécialité des taxes a perdu du terrain même en Angleterre, où il avait reçu de plus larges applications que partout ailleurs.

L'impôt, a-t-on dit aussi, est une prime d'assurance[1], formule qui a le même fondement que la précédente, l'intérêt individuel servant de base à l'impôt, mais plus imparfaite encore. L'État ne joue pas le rôle d'un assureur. Il cherche à prévenir le mal, mais, s'il est impuissant à l'empêcher, il ne s'engage pas, moyennant le paiement de l'impôt, à indemniser ceux qui en ont souffert. La sanction qu'il emploie est la punition des malfaiteurs. Si la violation du droit peut être redressée, la justice l'ordonne, mais si le dommage ne peut être réparé par l'exécution d'un jugement, la protection de la loi ne s'étend pas plus loin. Inexacte dans son principe, la comparaison de l'impôt avec une prime d'assurance est non moins erronée au point de vue des applications; les services publics comprennent autre chose que la police et la justice. On demande à un État civilisé plus que la sécurité.

La définition communément donnée de l'impôt est celle-ci :

[1] Marquis de Mirabeau, *Th. de l'impôt*, 1761, p. 11. Montesquieu (*Espr. des lois*, liv. XIII, ch. I) avait exprimé la même idée : « Les revenus de l'État sont une portion que chaque citoyen donne de son bien pour avoir la sûreté de l'autre. » Mais Montesquieu avait soin d'ajouter « ou pour en jouir plus agréablement, » ce qui rend déjà la définition moins étroite. Cf. de Girardin, *Questions de mon temps*, t. XI, *L'impôt*.

l'impôt est la quote-part exigée de chacun pour la dépense des services publics. C'est celle qu'adopte aussi M. Leroy-Beaulieu. Elle n'a rien d'inexact, mais est un peu vague. Il vaudrait mieux définir l'impôt : le prix que la souveraineté exige de l'individu en vertu du principe de la solidarité nationale pour la rémunération des services d'intérêt général et le paiement d'autres charges résultant des dettes de l'État[1]. On voit en quoi cette définition diffère de celle de l'équivalence entre l'impôt que paye le contribuable et les services qu'il reçoit. La solidarité nationale a pour conséquence de lui faire prendre sa part : 1° des services d'intérêt général dont il peut ne pas tirer un avantage personnel quelconque; 2° du service de la dette, bien que les engagements de l'État aient été contractés dans un passé même éloigné.

1219. Au lieu d'accepter l'idée que l'impôt est une dette personnelle des contribuables envers l'État, deux publicistes se sont récemment rencontrés pour dire qu'il est une charge purement réelle. Ménier considérant la fortune nationale comme l'outillage d'un chef d'industrie, nous dit que l'impôt « représente la mise en valeur et les frais généraux d'exploitation » du capital national[2]. Le duc Victor de Broglie s'est exprimé d'une manière presque identique : « L'État est l'entrepreneur des frais généraux de la production sociale[3], » et il conclut aussi en faveur d'un prélèvement sur les capitaux afin de solder les dépenses publiques. Le contribuable est dans ce système tenu non pas personnellement mais *propter rem*. Chacun contribue aux frais de l'entreprise sociale au prorata de ses actions. Ce point de vue n'est pas exact : il semble que la société politique ne soit qu'une association de capitaux, mais elle est autre chose encore. C'est une société naturelle, historique, dans laquelle l'impôt a pris naissance, non en vertu d'un contrat économique, mais spontanément par l'effet de la nécessité sociale. Il faut que la notion

[1] V. Roscher, *System der Finanzwissenschaft*, 3e éd. 1889, p. 155 et suiv.

[2] V. Ménier, *Théorie de l'impôt sur le capital*, p. 86 et 221. Avant Ménier Ginoulhiac *Écon. polit. du peuple*, 1850, p. 321 avait énoncé à peu près la même idée : « L'impôt n'est pas une charge, mais une part des produits accordés à l'État en vertu de sa coopération. »

[3] De Broglie, *Le libre échange et l'impôt*, 1879, p. 18. Add. Yves Guyot, la *Science économique*, 1887, p. 470 et suiv.

qu'on donne de l'impôt ne soit pas en contradiction avec la tradition historique. D'ailleurs, à côté du capital-actions représenté par des richesses, il y a, si l'on veut considérer l'État comme un syndic agissant au nom de la communauté, à tenir compte aussi des mises sociales qui sont fournies en industrie, en talents, etc. Est-il rationnel, est-il juste que ceux dont l'apport n'est pas matériel soient exonérés des charges publiques? Non, car doivent en réalité participer à l'impôt tous ceux qui bénéficient de l'ordre social établi et des avantages dont il est la source; ils subissent par cela même la solidarité des engagements ou des charges qui incombent à l'État. Il convient enfin d'observer que la théorie de la réalité de l'impôt, aussi bien que celle de « l'impôt prix d'un service, » ne s'ouvre pas aux dépenses que l'État assume par respect de la solidarité nationale; or, le legs des dettes publiques par les générations qui se succèdent accroît partout d'une manière fort sensible la charge des impôts. Il n'y a cependant rien là qui puisse être comparé « aux frais généraux de la production sociale. »

Ménier a eu le tort de s'imaginer que la dette personnelle de l'impôt est un legs des gouvernements absolus, qu'elle implique un antagonisme entre les contribuables et l'État. Cela a pu être vrai autrefois mais ne l'est plus. Il est de tradition dans les pays libres que l'impôt doit être voté par les représentants de la nation; c'est une des plus fondamentales garanties constitutionnelles. Aujourd'hui la dette personnelle de l'impôt n'est donc pas plus un signe de servitude que l'obéissance à la loi. C'est une condition nécessaire de la vie sociale.

§ II.

Impôt proportionnel et impôt progressif.

1220. Lorsqu'on se demande quelle doit être la mesure de la dette individuelle de l'impôt, il y a lieu de résoudre une question de justice, c'est de savoir comment la charge totale doit se fractionner entre les contribuables, comment doit se déterminer la quote-part de chacun. Adam Smith fait précéder la discussion des différentes taxes de quatre maximes dont la première seule

a un caractère théorique et concerne la distribution de l'impôt : « les sujets d'un État doivent contribuer au soutien du gouvernement, chacun le plus possible en proportion de ses facultés, c'est-à-dire en proportion du revenu dont il jouit sous la protection de l'État. » Voilà bien l'idéal de la justice fiscale selon Adam Smith : la proportionnalité de la contribution aux facultés de chacun, c'est-à-dire en raison de ses biens, de ses ressources économiques. St. Mill, et après lui beaucoup d'économistes, surtout en Allemagne, ont entendu la proportionnalité au sens d'égalité de sacrifice : « Dans le cas, dit St. Mill, d'une souscription volontaire à l'objet de laquelle tout le monde est intéressé, chacun est considéré comme ayant fait son devoir lorsqu'il a souscrit selon ses moyens, c'est-à-dire fait un sacrifice égal pour le bien commun ; le même principe doit être appliqué aux contributions forcées et il est inutile de lui chercher une base plus ingénieuse[1]. »

Il n'est pas besoin de beaucoup réfléchir pour reconnaître que la règle du sacrifice égal est absolument différente de celle de la proportionnalité. La proportionnalité, c'est un rapport numérique défini et constant entre les revenus et l'imposition. L'égalité de sacrifice, ce n'est pas un rapport numérique légalement défini et constant, c'est une relation essentiellement subjective et contingente qui implique une appréciation morale autant que pécuniaire. Aussi bien, faire peser sur chacun un sacrifice absolument égal est chimérique, parce que la commune mesure fait défaut, les situations individuelles étant variables à l'infini. Comment déterminerait-on si, dans une souscription, chaque individu s'impose un sacrifice égal? C'est impossible, mais là, du moins, l'appréciation peut être laissée au jugement de la conscience de chacun. Au contraire, pour la perception d'une contribution forcée, on ne saurait se passer de règles générales. Voudrait-on en formuler, combien de distinctions deviendraient nécessaires? A égalité de revenus, l'individu qui n'a pas d'enfants ne suppor-

[1] St. Mill, *Principes*, liv. V, ch. II, § 2, t. II, p. 361. Wagner fait remonter le principe de l'égalité de sacrifice pour les temps modernes à notre Bodin (*de la République*, p. 974). Il se range à cette théorie (Wagner, *op. cit.*, 2e part., p. 433, 442 et suiv.) qui est aussi celle de Neumann (*Progressive Einkomnensteuer*, p. 61). Schaeffle, *Gründsätze der Steuerpolitik*, p. 22 ; Helferich, *op. cit.*, t. III, p. 138 et suiv.; Cf. R. Meyer, *Principien der Besteuerung*, p. 308.

tera un sacrifice égal à celui qui a des charges de famille, si le taux de la taxe est le même pour l'un et pour l'autre. Il est en outre bien évident qu'avec un prélèvement de 50 p. 0/0 sur un revenu de 100,000 francs, le sacrifice sera encore moindre qu'avec un prélèvement de 3 p. 0/0 sur 1,000 francs. Ne faudra-t-il pas prendre en considération non seulement la nature des revenus perpétuels ou viagers (nous nous occuperons bientôt de cette difficulté) mais les inégalités du coût de l'existence entre les différentes régions du territoire, etc., etc. En montrant par cette série d'hypothèses à quelles difficultés sans nombre se heurte le système de l'égalité de sacrifice, on s'aperçoit en même temps qu'il est nécessairement en contradiction avec la proportionnalité. Ce système conduit logiquement à l'impôt progressif et il est même vrai de dire que la progression la plus exorbitante n'y donne qu'une incomplète satisfaction[1].

Si la proportionnalité aux facultés ne signifie pas l'égalité de sacrifices, elle ne peut avoir d'autre sens raisonnable que celui d'une relation générale entre l'impôt et les revenus du contribuable; en disant ceci d'ailleurs, nous entendons simplement marquer l'étendue de l'obligation, mais non pas préjuger si elle doit être assignée sur le revenu seul, à l'exclusion du capital; c'est une difficulté qui est en effet plutôt relative à l'assiette qu'à la mesure de l'impôt. Ainsi compris, l'impôt proportionnel consiste en une quote-part uniforme du revenu de chacun, laquelle est fixée de manière à faire face à l'ensemble des dépenses publiques, et sans qu'il y ait lieu de distinguer suivant la nature des services rendus par l'État.

Quelques économistes voudraient restreindre le principe de la proportionnalité à la dotation des services qui ont pour but la protection des fortunes, tandis que les dépenses relatives au service de sécurité des personnes devraient être couvertes par une capitation, la même pour tous. Ce système de l'impôt personnel fixe se fonde sur l'idée spécieuse que la protection de l'individu est un intérêt qui échappe à toute estimation graduée. Au fond la distinction proposée dérive de l'idée selon laquelle l'impôt est l'équivalent d'un service; il y a une proportion à suivre s'il s'agit de la garantie des biens, parce que le service varie d'après la

[1] Cf. Bonnet, *La question des impôts*, p. 27.

fortune, tandis qu'on n'en peut dire autant de la vie ou de l'honneur des personnes[1]. A notre avis, la proportionnalité doit s'établir sur l'ensemble indivisible des dépenses publiques. La justice distributive ne veut rien de plus. De proportion mathématique exacte entre les dépenses de l'État et l'importance des revenus individuels, il n'en saurait être question même par rapport aux biens : « On ne peut dire, fait très-justement remarquer St. Mill lui-même, que la protection d'un capital de 1.000 livres coûte à l'État dix fois autant que la protection d'un capital de 100 livres, ni que l'une coûte deux fois autant ou qu'elle coûte également. Les mêmes juges, les même soldats, les mêmes marins qui protègent l'une protègent l'autre. » Ce sont aussi les mêmes soldats, les mêmes juges qui protègent les personnes et les biens ; là où la dépense a un double objet indivisible, comment faire la part de chacun des éléments? Si, d'ailleurs, on avait égard à l'étendue du service, on ne devrait, en ce qui concerne la protection des personnes, pas plus parler d'égalité que de proportionnalité aux facultés : « Il faudrait, ajoute St. Mill, voir qui souffrirait le plus du retrait de la protection sociale, alors on reconnaîtrait que ceux qui sont, par nature ou par position, les plus faibles de corps ou d'esprit sont ceux aussi qui auraient le plus à perdre. Si donc, il y avait quelque fondement dans la théorie que nous critiquons, les moins capables de s'aider et de se défendre, étant ceux auxquels la protection du gouvernement est le plus indispensable, devraient la payer plus cher : ce serait justement le contraire de l'idéal de la justice distributive[2]. » Ainsi, en résumé, la proportionnalité exacte serait doublement fautive quant à la protection des biens et quant à celle des personnes. C'est pourquoi, la proportionnalité n'est autre chose qu'une approximation, une simple présomption de rapport général entre les facultés individuelles et la part contributoire pour chacune des charges sociales. C'est encore pourquoi la proportionnalité doit s'établir entre ces deux termes : l'ensemble des facultés du contribuable et l'ensemble des dépenses publiques.

1221. Même ainsi définie, la justice de la règle de réparti-

[1] V. notamment Batbie, *Cours*, t. II, p. 225.
[2] St. Mill, *op. cit.*, liv. V, ch. II, § 3, t. II, p. 351.

tion de l'impôt est vivement contestée. Et s'il y avait lieu de se prononcer d'après le nombre et l'éclat des noms, malgré d'imposantes autorités, puisque Turgot, Thiers, H. Passy, de Parieu, Wolowski, Leroy-Beaulieu, Léon Say en France et les plus illustres des économistes de l'école anglaise depuis Adam Smith, etc., ont soutenu la thèse de l'impôt proportionnel, la cause pourrait sembler compromise : Montesquieu[1], J.-J. Rousseau, Condorcet, J.-B. Say, L. Faucher, Rossi, Courcelle-Seneuil en France, Bentham en Angleterre, Wagner, Schäffle en Allemagne[2], ont pris parti pour un système contraire, celui de l'impôt progressif. St. Mill et Proudhon repoussent en principe la progression, mais lui font d'importantes concessions. Adam Smith paraît même avoir penché un instant du côté de l'impôt progressif. N'oubliait-il pas sa première maxime lorsqu'il écrivait ce qui suit : « Il ne serait pas très-déraisonnable que les riches contribuassent aux dépenses de l'État, non seulement en proportion de leur revenu, mais encore de quelque chose au delà de cette proportion ? »

Voyons ce que J.-B. Say objecte à l'impôt proportionnel : « Une contribution simplement proportionnelle, dit-il, n'est-elle pas plus lourde pour le pauvre que pour le riche? L'homme qui ne produit que la quantité de pain nécessaire pour sa famille doit-il contribuer exactement dans la même proportion que celui qui, grâce à ses talents distingués, à ses immenses biens-fonds, à ses capitaux considérables, non seulement jouit et procure aux siens toutes les jouissances du luxe le plus somptueux, mais de plus accroît chaque année son trésor? »

[1] Montesquieu est communément rangé parmi les partisans de la progression de Parieu, *op. cit.*, t. I, p. 32). M. Oczapowski trouve cette opinion trop absolue; il pense que dans le passage litigieux de l'*Esprit des lois* (liv. XIII, ch. VII), il n'est question de la progression que comme genre de loi somptuaire. V. *Revue d'Écon. polit.*, 1891, p. 1061 et suiv.

[2] La science allemande contemporaine est en général acquise à l'impôt progressif. — V. les autorités citées par Helferich, *op. cit.*, t. III, p. 141. En 1889, Gladstone a fait au Parlement, à l'occasion de la révision d'un tarif progressif sur les successions, une déclaration qui autorise à le compter parmi ceux qui ne sont pas hostiles au principe de l'impôt progressif : « Je ne condamne pas *à priori* le principe de l'impôt progressif. Il *n'est pas en soi-même injuste* que la contribution proportionnelle du riche soit plus forte que celle du pauvre; seulement la difficulté est de ne pas aller trop loin dans cette voie. »

Il est en effet incontestable que celui qui donne 1 p. 0/0, d'un petit revenu se prive plus que celui qui donne 1 p. 0/0, d'un très-gros revenu. Cela vient de ce fait que la quote-part du revenu affectée aux consommations nécessaires varie en raison inverse de l'importance des ressources de chacun; en d'autres termes la marge du superflu, malgré l'élasticité de la notion des consommations nécessaires, augmente avec la richesse. C'est sur cette observation, d'ailleurs judicieuse, que reposent beaucoup de convictions en faveur des taxes progressives, mais nous savons bien qu'il faut renoncer à mesurer l'impôt de façon à ce qu'il ne soit pas plus onéreux pour les uns que pour les autres. On a vu, en effet, quelles objections se dressent contre le système du sacrifice égal. La véritable justice distributive en matière d'impôt consiste à ce que chacun paye une même quote-part de ses revenus; s'il en est ainsi, personne ne pourra dire qu'il paye trop ou trop peu. L'État agit en vertu d'une présomption, à savoir que les facultés du contribuable donnent la mesure approximative des avantages qu'il retire de l'ordre social et de ses obligations envers la communauté; c'est une présomption fort naturelle d'ailleurs, puisque, en dehors de l'ordre social, aucune accumulation de biens ne serait possible, ni aucune force productive de travail ne pourrait se développer; la règle de contribution proportionnelle dérive de cette présomption et cela suffit. Les inégalités sociales étant données, l'impôt ne peut être autrement que lourd pour les uns et léger pour d'autres; et cela n'a rien de spécial à l'impôt; il en est de même de toutes les choses nécessaires à l'existence. Est-ce là une conséquence qui soit en contradiction avec le fondement de l'impôt? L'État, dit-on, vend ses services; eh bien! si cela est vrai, doit-il faire autrement que ceux qui échangent des services; est-ce qu'ils y fixent un prix différent selon la fortune des acheteurs? Vouloir que l'État agisse d'une autre manière, au point de vue de la répartition de l'impôt, ce serait porter atteinte au droit de propriété. Inconciliable avec la doctrine que l'impôt est un échange de services, l'impôt progressif l'est aussi avec celle que l'impôt est le prix des frais généraux d'exploitation sociale du capital. Si comme nous le pensons enfin, l'impôt est une dette sociale de l'individu envers la collectivité, cette dette a encore pour gage et pour mesure les biens, les revenus de chacun. De fait, en théorie et dans l'appli-

cation, l'impôt progressif n'est en effet autre chose qu'une violation de la propriété, une spoliation du capital. Pour que l'État pût fixer des taxes graduées à des taux différents d'après les fortunes. il faudrait supposer que la propriété privée dérivât de sa toute-puissance, mais il n'en est rien, et son seul titre au prélèvement de l'impôt, c'est la nécessité sociale de couvrir les dépenses collectives. Or chacun y doit contribuer selon ses facultés. Toute autre règle est arbitraire.

Faut-il accuser d'inhumanité le système de l'impôt proportionnel à raison de ce qu'il pèse d'un poids très-inégal sur les riches et sur les pauvres? Non, à moins que contre toute raison on ne veuille le pousser jusqu'à ses dernières conséquences, mais alors il serait encore plus absurde qu'inhumain. Si, par exemple, le taux uniforme de l'impôt est 10 p. 0/0, personne ne songera, dans un pays où le minimum de consommation irréductible serait de 800 francs, à demander 50 francs à l'indigent qui ne gagne que 500 francs. L'impôt ne pourrait que le décourager en ajoutant un nouvel obstacle à ceux qui l'empêchent de se suffire. Si, de plus, on suppose l'existence d'institutions de charité publique, il y aurait un véritable contre-sens à faire des pauvres par l'impôt pour les secourir ensuite au moyen des recettes fiscales. Avec St. Mill, qui suit sur ce point la doctrine de Bentham et de Sismondi, on peut donc admettre qu'au-dessous d'une certaine somme de revenus jugée nécessaire pour l'existence, il y aurait immunité complète de contribution pécuniaire[1]. A celui qui n'a rien on ne peut rien demander, sinon, à l'homme adulte le service militaire, car c'est une obligation dont la pauvreté pas plus que la richesse ne doit exempter, parce qu'il ne s'agit pas d'un sacrifice pécuniaire et qu'en elle se trouve l'élément irréductible du devoir qu'impose la solidarité nationale.

L'immunité de la contribution pécuniaire accordée à l'indigent est-elle une concession au système de l'impôt progressif? En aucune façon : la proportionnalité aux facultés n'a pas d'application lorsqu'il n'y a pas de facultés, or il n'y en a pas lorsque le revenu ne s'élève pas au-dessus d'un minimum de consommation nécessaire, équitablement arbitré. Mais, dès que

[1] V. en faveur de ce système (*Existenz minimum System*), Roscher, *op. cit.*, 3e édit., 1889, p. 158 et suiv.; Wagner, *op. cit.*, 2e part., p. 492, 447, 455 et suiv.

ce niveau est dépassé, la règle s'applique : dure pour les petits revenus et de moins en moins rigoureuse dès que les revenus supérieurs laissent une plus grande marge aux dépenses de luxe. Qu'on ne se récrie pas contre cette inégalité de la charge de l'impôt, car, dans une certaine mesure elle peut être corrigée par des impôts de redressement; c'est un point sur lequel il était bon d'appeler dès maintenant l'attention, mais qui réclame des explications spéciales; elles trouveront place après cette discussion doctrinale (n° 1224). Le minimum de consommation varie selon les temps, selon les pays. Sur les difficultés de le déterminer et les évaluations qui en ont été faites par diverses législations fiscales étrangères, il y aura lieu de s'expliquer à l'occasion de l'impôt sur le revenu (V. ci-dessous, n^os^ **1232**, **1276** et suiv.).

1222. Ayant ainsi défendu l'impôt proportionnel contre les critiques dont il est l'objet, il importe de prendre l'offensive contre l'impôt progressif, de prouver qu'il viole le principe de justice et qu'il est contraire aux intérêts économiques de la société. La première preuve est déjà à moitié faite : par la progression, on opère sans aucune cause un déplacement de richesse, car qu'est-ce autre chose que de faire payer plus aux uns dans le but de faire payer moins aux autres ? Y a-t-il possibilité d'éviter cette partialité injuste ? Si plusieurs publicistes l'ont pensé, d'autres, partisans de l'impôt progressif, à notre avis plus clairvoyants, ne se sont pas fait illusion : « l'impôt général sur tous les revenus et proportionnel à la part de chacun est le seul qui n'altère en rien l'appropriation des richesses [1]. » Si cela est vrai, la question de justice est résolue. Mais « l'impôt peut être progressif sans être spoliateur, » nous dit Joseph Garnier [2] et, pour le prouver, il distingue deux espèces d'impôts progressifs : l'un en progression rapide et illimitée ; l'autre en proportion lentement progressive et modérée, et il donne à celui-ci, le seul dont il prenne la défense, afin d'éviter toute confusion avec le premier, le nom de *progressionnel*.

[1] Courcelle-Seneuil (*op. cit.*, 3e édit., 1891, t. II, p. 205). Néanmoins cet économiste se prononce pour un impôt progressif modéré (p. 206) afin de « diminuer les avantages que procure naturellement aux riches sur les pauvres la possession d'une grande fortune » (p. 207). Cf. Clémence Royer, *op. cit.*, p. 63.

[2] Jh Garnier, *Traité des finances*, p. 68. Cf. sur un système d'impôt progressif limité, Stein, *Finanzwissenschaf'*, p. 326.

L'impôt progressif illimité ne peut compter de partisans que parmi les socialistes; ce n'est autre chose qu'un moyen de niveler les fortunes. En effet, si l'on n'arrête pas la progression à un point déterminé, elle ne tarde pas à absorber la totalité des revenus et autant vaudrait, par voie directe, fixer le maximum des fortunes particulières. Si, par exemple, la combinaison suivie est de tripler le taux de l'impôt chaque fois que le revenu double, même avec un taux initial très-faible comme 1 p. 0/0, l'impôt progressif équivaut à la confiscation totale des grandes fortunes. Voici l'application de cette progression : pour 100 fr. on paiera 1 fr.; pour 200 fr. 3 fr.; pour 400, 9 fr.; 800, 27 fr.; 1,600, 71 fr.; 3,200, 213 fr.; 6,400, 639 fr.; 12,800, 1,917 fr.; 25,600, 5,751 fr.; 51,200, 17,253 fr.; 102,400, 51,759 fr.; 204,800, 155,277 fr.; 409,600, 465,831 fr. Au delà, de 400,000 fr., le revenu ne suffit plus à acquitter l'impôt!

C'est donc ce résultat inique et absurde que plusieurs publicistes ont cru pouvoir éviter. Les uns n'appliquent qu'une progression lente, mais cela ne suffit pas, car on vient de voir par l'exemple des chiffres qui précèdent que, même avec une progression très-faible, il arrive un moment où l'impôt prend tout le revenu. D'autres (c'était notamment l'idée de J.-B. Say) veulent régler la progression, non sur le revenu total, mais seulement sur l'accroissement du revenu : soit un impôt de 1 p. 0/0 jusqu'à 500 francs et sur un revenu de 1,000 francs de 1 p. 0/0 sur les premiers 500 francs, de 2 p. 0/0 sur les 500 autres; en continuant cette progression de façon à faire de tout revenu supérieur deux parts, dont l'une égale le revenu total immédiatement au-dessous et paie le même impôt, tandis que la seconde, soumise à l'impôt progressif, double en même temps que le revenu, on peut calculer qu'un revenu de 8,000 francs paiera 405 francs, un revenu de 64,000 francs, 10,935 francs, celui de 512,000 francs, 295,245 francs. De 1 p. 0/0, l'impôt s'élève donc à 5,06 p. 0/0, puis à 17,08 p. 0/0, enfin à 57,66 p. 0/0, progression énorme malgré l'atténuation imaginée et qui équivaut encore à la confiscation des grandes fortunes!

La progression ne peut donc être indéfinie, c'est ce qu'avait parfaitement compris Joseph Garnier : aussi son impôt *progressionnel* s'arrêtait à une fraction déterminée de revenu, soit 10 ou 20 p. 0/0 par exemple. Ainsi modifié, l'impôt progressif est

encore inadmissible. Moins logique que l'impôt progressif proprement dit, il ne réalise l'égalité de sacrifice que partiellement, c'est-à-dire en faisant peser sur les revenus moyens le même niveau que sur les petits revenus. Mais alors les grandes fortunes échappent à l'effet de la progression; pourquoi? on ne saurait le dire. Cette forme d'impôt est donc, plus encore que les taxes progressives illimitées, entachée d'arbitraire; car, non seulement la fixation de la *raison* de la progression, mais encore le maximum auquel on l'arrête, ne peuvent être soumis à aucun mode rationnel. C'est l'effet du pur caprice d'un législateur qui peut d'un moment à l'autre se laisser entraîner sur la pente glissante du nivellement social[1]. Que resterait-il de l'inviolabilité de la propriété, le jour où la confiscation indirecte par l'impôt serait pratiquée, timidement d'abord, plus audacieusement ensuite? On a peine à concevoir que certains économistes, soucieux du respect de la propriété, qu'ils croient à tort atteinte par les taxes douanières, aient si facilement admis l'impôt progressif, violation flagrante des droits légitimement acquis!

1223. Les considérations économiques eussent d'ailleurs dû suffire à faire écarter l'impôt progressif, car aucune taxation ne peut être plus contraire au développement de la richesse générale. St. Mill ne s'est fait aucune illusion sur ce point. « Imposer les gros revenus plus que les petits, c'est, dit-il, imposer l'activité et l'économie; c'est frapper d'une amende ceux qui ont plus travaillé et plus économisé que les autres[2]. » L'impôt progressif décourage l'activité et l'épargne et n'atteint pas le but qui est de faire payer le superflu et de ménager les faibles revenus.

On s'est exagéré l'efficacité fiscale de l'impôt progressif. Proudhon reproche à ceux qui promettent la réforme sociale au moyen de cet impôt d'amuser le peuple en agitant un *bilboquet*, un *joujou démocratique*. Cela est vrai, car l'impôt progressif ne peut être largement productif, qu'à une condition, c'est que la progression commence à s'appliquer aux revenus moyens : les gros revenus ne formant que la plus faible part de la richesse

[1] Thiers, *De la propriété*, ch. III : « La proportionnalité est un principe mais la progression n'est qu'un odieux arbitraire. » Cela resterait vrai même si l'on trouvait une formule mathématique qui prévînt les exagérations de l'impôt progressif. V. une formule de ce genre proposée par M. Vauthier, *Revue d'Écon. Polit.*, mars 1893.

[2] St. Mill, *op. cit.*, liv. V, ch. II, § 3.

générale, il ne pourrait suffire de les soumettre seuls à la progression. On en a la preuve par la distribution des revenus dans certains des pays où fonctionne l'impôt sur le revenu, notamment en Prusse. La part des gros revenus est numériquement très-faible. En 1892-93, les petits revenus de 900 à 3,000 marks forment par rapport à l'ensemble les 87 centièmes; ceux de 3,000 à 6,000 marks les 8.4 p. 0/0. Les moyens revenus de 6,000 à 9,500 représentent 2,28 p. 0/0. Les revenus supérieurs se répartissent ainsi : 1,8 de 9,500 à 30,500 marks; 0.37 de 30,500 à 100,000; 0.07 au-dessus de 100,000 marks. Pour rendre l'impôt productif et compenser les dégrèvements accordés aux revenus inférieurs, il a fallu aggraver les charges de l'impôt pour les revenus supérieurs à partir de 4,200 marks : aux revenus de 6,000 à 8,500 marks, l'impôt enlève 8.5 millions de marks au lieu de 5.7 avant la réforme; 1,028 contribuables ayant de gros revenus supérieurs à 84,000 marks doivent payer 3,950,000 marks, c'est-à-dire près de 2 fois 1/2 la contribution antérieure afférente à ces revenus!

En Angleterre, où cependant la fortune est plus concentrée, la distribution des revenus industriels et commerciaux montre que les 9/10es des contribuables étaient imposés pour un revenu individuel inférieur à 15,000 francs, soit plus du tiers de la totalité des revenus de même ordre soumis à l'impôt; or, une partie seulement de ces contribuables serait atteinte par une taxe progressive. Elle ne frapperait d'une façon sensible dans un pays tel que l'Angleterre que sur les contribuables imposés pour plus de 15,000 francs, soit au total sur moins de 30,000 contribuables! En France, cet impôt aurait une application beaucoup plus restreinte encore qu'en Angleterre à cause de la diffusion de la propriété. Ne frappe-t-il que sur un petit nombre de contribuables, l'impôt progressif ne doit pas être pris au sérieux si la progression est lente ou limitée : c'est le *joujou fiscal* de Proudhon. Au cas contraire, c'est un nivellement brutal et décourageant; les contribuables cherchent à y échapper, soit par l'émigration des capitaux, soit par des fraudes aisées à pratiquer, car il serait le plus souvent très-difficile d'évaluer le revenu d'une grande fortune[1].

[1] Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, t. I, p. 152 et suiv.

Condamné en principe, l'impôt progressif doit-il trouver grâce dans quelques cas particuliers? Nous ne le pensons pas : les raisons de justice distributive qui militent contre cet impôt sont absolues. St. Mill admet cependant l'application d'une taxe progressive aux droits sur les legs et les successions; mais ses doctrines négatives, en ce qui concerne la transmission héréditaire, expliquent facilement qu'il ait pu proposer cette transaction. Proudhon applique également l'impôt progressif aux successions collaterales et, en outre, aux revenus des maisons, mais aucun partisan de la propriété ne peut le suivre sur ce terrain.

1224. Impôts progressifs à rebours et impôts progressifs de redressement; dégression. L'impôt progressif à l'étranger. — Plusieurs États étrangers ont des lois fiscales, les unes consacrant réellement l'impôt progressif, les autres n'ayant de cet impôt que l'apparence. Afin de faire cette distinction il est nécessaire de présenter deux observations doctrinales : 1° La justice en matière d'impôts veut la proportionnalité. Un impôt unique doit être rigoureusement proportionnel; mais, s'il existe plusieurs impôts, la proportionnalité peut ne pas résulter de chacun en particulier, mais être établie dans l'ensemble. Cela est possible, car s'il y a des impôts progressifs, il en est d'autres qui sont progressifs à rebours, c'est-à-dire qui frappent plus que proportionnellement les petits revenus; telles sont, comme nous le verrons bientôt, les taxes de consommation sur les objets usuels. Sous un régime fiscal d'impôts multiples, lorsqu'une part prépondérante a été faite à cette sorte de taxes, on peut y chercher un contre-poids équitable dans l'établissement d'un impôt direct progressif tel que la contribution mobilière. L'impôt progressif étant alors un impôt de redressement, de retour à la proportionnalité, le principe de justice distributive n'est aucunement violé. Mais sans repousser absolument cet expédient de compensation, il faut autant que possible éviter d'y avoir recours afin de ne pas créer un dangereux précédent : mieux vaudrait alors diminuer ceux des impôts de consommation qui blessent le plus le principe de la proportionnalité aux facultés et maintenir quant aux impôts directs la proportionnalité aux revenus. 2° Avec la progression, il y aurait erreur à confondre ce que Roscher appelle la *dégression*, c'est-à-dire un mode d'évaluation selon une progression décroissante non avec le revenu lui-même,

mais avec la valeur des signes qui servent à l'établir, comme par exemple la valeur locative. On conçoit la présomption selon laquelle le revenu est proportionnel au loyer; toutefois cette présomption est inexacte en ce que le loyer représente sans contredit une plus forte part des petits que des moyens et surtout des gros revenus. Supposons, c'est ce qu'avait fait la loi du 18 janvier 1791, qu'on établisse une taxe uniforme de 1/20[e] sur le revenu d'après la valeur locative. Le but est de frapper proportionnellement les revenus, il s'agit donc bien d'un impôt proportionnel, mais d'après ce qui vient d'être dit pour que ce but soit atteint et que l'impôt ne soit pas progressif à rebours, on ne supposera pas qu'il existe un rapport constant entre le loyer et le revenu, mais un rapport qui sera en raison inverse du loyer. C'est ainsi que la loi de 1791 évaluait le revenu réel à 12 fois le montant du loyer s'il dépassait 12,000 francs, à 10 fois, à 8 fois pour des loyers moindres, enfin à 4 fois seulement la valeur locative pour les loyers de 500 à 1,000 francs. Ce n'était évidemment pas un impôt progressif, bien que le facteur par lequel le loyer était multiplié décrût avec le loyer de 12 à 4[1]. La *dégression* peut revêtir plusieurs formes et de là vient la difficulté de distinguer les impôts vraiment progressifs de ceux qui ne sont tels qu'en apparence.

Dans la moitié au moins des cantons suisses, des taxes progressives sur le revenu ou sur le capital, ou sur l'un et l'autre élément à la fois (Zurich, Grisons, Saint-Gall) ont été établies. Les progressions sont faibles et s'arrêtent assez tôt, par exemple à Saint-Gall au-dessus de 10,000 francs de revenus. Certains de ces impôts ne sont même pas réellement progressifs. Ainsi à Zurich, on pourrait soutenir qu'il y a plutôt dégression que progression, car le taux de l'impôt sur le revenu cadastral est uniforme à quelque chiffre que ce revenu puisse s'élever, mais le revenu cadastral se détermine d'après une quotité variable du revenu réel : 2/10[es] sur les premiers 1,500 francs (on commence par déduire 500 francs de tous les revenus); puis 4/10[es] sur les

[1] M. Léon Say critique les tarifs progressifs même lorsqu'ils sont destinés comme celui de la loi de 1791 à rétablir la proportionnalité, à cause de l'arbitraire, mais il n'y a aucun arbitraire, sinon dans les moyens employés, du moins dans le but poursuivi. Léon Say, *Les impôts démocratiques*, t. I, p. 189 et suiv.

1.500 francs suivants, 6/10es sur les 3.000 francs qui sont en sus, 8/10es sur les 4.000 qui viennent après, enfin on impose à la totalité tout le surplus. L'impôt le plus nettement progressif, mais très-modéré cependant, est celui qui a été mis en vigueur dans le canton de Vaud par la loi du 21 août 1886. Pour l'impôt mobilier, les rentes, les usufruits, les produits du travail, les contribuables sont répartis selon les revenus en 7 catégories : la première payant 1,20 p. 0/0, la progression est telle que la sixième et la septième payent 4,80 p. 0/0[1].

Avec son organisation actuelle, il n'est guère douteux que l'impôt sur le revenu en Angleterre, l'*income tax*, ne soit dans une faible mesure un impôt progressif : ce n'est pas parce que les petits revenus inférieurs à 3,750 francs sont indemnes, quoique la limite de l'immunité puisse paraître beaucoup trop élevée étant très-notablement supérieure au minimum de consommation individuelle, mais parce que jusqu'à 10,000 francs, les revenus taxés ne le sont que sous déduction des 3,000 premiers francs, sans que comme à Zurich cette déduction soit faite sur les revenus supérieurs. Il est vrai que les avantages accordés aux revenus moyens peuvent être regardés comme la compensation de la charge improportionnelle résultant des impôts de consommation. Si l'*income tax* est progressive, ce serait à titre d'impôt de redressement.

On peut encore relever l'existence d'autres impôts progressifs en Suisse et en Angleterre. Plusieurs cantons suisses ont des taxes à tarif progressif sur les successions. En Angleterre, depuis 1880 et surtout depuis 1889, les droits de mutation sur les successions (*probate*) varient selon l'importance de la succession de 2 à 4 p. 0/0. Mais de tous les impôts progressifs, le plus notable est le nouvel impôt prussien sur le revenu selon la loi du 11 juin 1891, nous en exposerons le système en étudiant l'impôt sur le revenu (n° 1269).

Avons-nous en France des impôts progressifs[2]? Non, quoique, à diverses reprises, la création d'impôts progressifs sur le revenu

[1] Sur l'impôt progressif en Suisse, v. L. Say, *op. cit.*, t. II, p. 226 et suiv.; Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, t. I, p. 160 et suiv. et Gide, *Revue d'Écon. polit.*, 1887, p. 195 et suiv.

[2] V. au sujet de la taxe en apparence progressive que la loi des patentes a imposée depuis 1890 aux *Grands magasins*, ci-dessous, n° 1265.

ou sur les successions ait été agitée devant le Parlement[1]. Si à Paris, les petits loyers (au-dessous de 400 francs) sont exemptés, si les autres sont taxés d'après une échelle progressive variant de 6,50 à 12 p. 0/0 suivant que le loyer est de 400 à 600, 700, 800, 900 et 1,000 francs, ce n'est pas plus un impôt progressif que ne l'était l'impôt mobilier de 1791[2]. Il y a en réalité une dégression mais sous une forme différente. L'impôt sur les loyers en Italie est établi également d'après une échelle décroissante selon le loyer et ce mode de taxation a été parfaitement légitimé, lors de son établissement en 1852, par Giulio : à l'objection de non proportionnalité, l'orateur piémontais répondait par le précédent de la loi de 1791 et ajoutait : la valeur locative est une *indication* et non la mesure de l'aisance du contribuable ; on peut donc, sans violer le principe constitutionnel de la proportionnalité, faire croître l'impôt selon une mesure plus forte que la valeur locative, pourvu que la progression ne soit pas plus rapide que celle qui est représentée par les revenus qu'il est question de soumettre à l'impôt[3].

[1] Proposition Leydet (Chambre, *annexes*, 1883, p. 1518) : taxe progressive modérée sur le revenu dont la quotité variait de 2 p. 0/00 jusqu'à 10 p. 0/00. Proposition Giard : taxe hardiment progressive sur les successions depuis 1 p. 0/0 (au-dessous de 2,000 francs) jusqu'à 50 p. 0/0 (au-dessus de 5 millions) ; de 50 à 100,000 francs, prélèvement de 15 p. 0/0. Proposition Barbe (Chambre, *annexes*, 1890, p. 624 et suiv.) ; taxe supplémentaire progressive de 1/10e à 1/5e sur les successions à l'imitation des législations cantonales de la Suisse. En 1887, la Chambre des députés vota (9 février) le principe de l'impôt sur le revenu mais rejeta à une très-forte majorité l'impôt progressif (414 contre 99). De même dans la séance du 12 mars 1891, la Chambre s'est encore prononcée contre l'impôt progressif à l'occasion de la révision de l'impôt sur les successions relativement à la déduction des dettes.

[2] En 1878, le conseil municipal tenta d'établir un véritable impôt progressif sur les loyers gradué de 5 à 30 p. 0/0, mais il fut arrêté par le gouvernement.

[3] Il n'est peut-être pas inutile de faire remarquer qu'il ne s'agit ici que de la mesure de l'impôt et non de son assiette. Dans la mesure indiquée, est-ce le revenu lui-même qu'il faut taxer ou de préférence les capitaux? La question n'est aucunement préjugée.

§ III.

Matière imposable et effets généraux de l'impôt.

1225. On ne saurait dire quels sont les effets généraux des contributions publiques, ni réfuter plusieurs erreurs assez accréditées à ce sujet avant de savoir à quelles sources les impôts sont puisés. Malheureusement, les réponses faites à cette question fondamentale sont très-divergentes. A notre avis, l'impôt est un prélèvement opéré sur le revenu net du pays; il doit laisser intact le fonds productif à l'aide duquel se renouvelle le revenu annuel. C'était ainsi que l'entendait déjà le marquis de Mirabeau; dans sa *Théorie de l'impôt* il a soin de dire : « droits sur les fruits sont impôts, droits sur le fonds sont pillage. » La matière imposable est donc le revenu, mais non tout le revenu disponible[1], car il y aurait un immense inconvénient à ce que l'épargne naissante fût enlevée à la production industrielle : on découragerait l'esprit d'économie et d'entreprise.

Plusieurs publicistes résolvent autrement la question : l'impôt étant une nécessité de la mise en œuvre du capital national, ils prétendent que le prélèvement en est subi par le capital. C'est la doctrine de Ménier, c'est également celle que le duc de Broglie a développée : « L'impôt, selon l'éminent auteur, étant destiné à solder des dépenses productives, doit être prélevé sur le fonds productif de la société et non sur un fonds de consommation, sur son capital et non sur son revenu. » Soit, l'impôt, s'il est convenablement employé, correspond à une dépense productive, mais y a-t-il une déduction logique à tirer de cette idée relativement à l'imputation sur le capital? C'est ce qu'il nous est impossible d'apercevoir.

Si l'on parle de la charge totale de l'impôt pour la nation, elle est certainement prélevée sur le revenu net de la société. Quant à dire si l'impôt est prélevé sur le revenu net ou sur le revenu brut du contribuable, cela n'a d'intérêt que s'il s'agit de déterminer la quote-part de l'impôt. Disons, sauf à y revenir,

[1] V. Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, t. I, p. 171 et 172.

qu'elle doit être en relation avec le revenu net (nº 1232). La quote-part de l'impôt fixée, la question de savoir si l'impôt doit être déduit du revenu brut ou du revenu net du contribuable ne peut être résolue qu'au moyen de la théorie de l'incidence (nº 1242).

1226. Si l'impôt est une fraction du revenu net, on ne peut en apprécier la charge qu'en la comparant, d'une part, à l'ensemble des revenus disponibles, et, d'autre part, aux services rendus. Quant à l'ensemble des revenus disponibles, il est très-délicat d'assigner une limite rigoureuse au prélèvement de l'impôt sur le revenu, de dire dans quelle mesure il doit être contenu. Toutefois M. Leroy-Beaulieu estime qu'on peut fixer empiriquement la mesure de l'impôt; il prend en considération le revenu total, sans avoir égard à ceci que le revenu net n'est qu'une partie d'ailleurs variable selon les pays et selon les temps du revenu total. Quoi qu'il en soit, si l'on s'attache au criterium proposé, l'impôt serait léger lorsque l'ensemble des contributions ne dépasse pas 5 ou 6 p. 0/0 du revenu total; il serait encore supportable, c'est-à-dire qu'il n'aurait pas d'influence fâcheuse sur le développement de la richesse publique lorsqu'il ne s'élève pas au-dessus de 12 ou 14 p. 0/0; au delà, l'impôt deviendrait lourd et oppressif. La Belgique se classe parmi les pays où la charge de l'impôt est renfermée dans la première limite. En Angleterre, le prélèvement serait d'environ 8 p. 0/0.

En France le revenu total est estimé à 30 ou 32 milliards; si dans le compte des moyens destinés à couvrir l'ensemble des dépenses publiques (État, départements et communes), on ne prend que le rendement des impôts proprement dits soit 2,600 millions pour l'État et environ 700 millions de taxes locales[1], d'après le criterium de M. Leroy-Beaulieu, le fardeau des impôts que les nécessités politiques ont fait peser sur notre pays s'élèverait à un peu plus de 10 p. 0/0 du revenu total, c'est-à-dire qu'il serait lourd sans être intolérable. Aussi bien, avons-nous eu à constater précédemment que l'impôt actuel ne représente pas une plus forte part de la richesse publique que par le passé, ce qui ne veut pas dire qu'il ne soit pas encore excessif, car la situation financière de la France avant 1789 ne peut être donnée

[1] Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, p. 130 et suiv.

en modèle. De fait, la France est plus chargée d'impôts eu égard à sa population que les autres grands États de l'Europe. D'après de Kaufmann, la charge provenant des impôts seulement, serait par tête d'habitant de 90 francs en France, tandis qu'elle resterait au-dessous de 80 en Angleterre, de 70 francs en Autriche, de 60 en Italie, de 35 ou 37 francs en Allemagne, de 30 francs en Russie[1]. Toutefois, on ne doit pas se hâter de conclure de ceci que le contribuable est plus rigoureusement traité en France que partout ailleurs. La contribution individuelle nominale n'est pas une mesure vraie de la charge de l'impôt. Il faut tenir compte des services rendus par l'État qui peuvent être moindres en certains pays qu'en d'autres. L'imposition par tête n'a de signification sérieuse qu'autant qu'on la rapproche et des services rendus et de la richesse générale du pays.

Ce qu'il faudrait connaître sous ce dernier rapport c'est l'importance du revenu net pour savoir quelle partie l'impôt en prélève, quelle est celle qui reste disponible pour l'accroissement de la production industrielle, les institutions d'épargne, l'entretien des producteurs ? (V. n° 179). Il y a quelque temps M. Vacher a cru pouvoir évaluer de 13 à 14 milliards, impôts non déduits, le revenu net de la France et à environ 9,5 milliards ce même revenu impôts déduits (impôts de l'État et des communes). D'après le même statisticien les données correspondantes seraient pour l'Angleterre de 17 à 18 milliards et de 13 à 14 (impôts et taxes locales déduits). Si l'on pouvait s'attacher à ces approximations assez aventureuses, l'impôt prélèverait en Angleterre un peu plus du cinquième et en France plus du quart du revenu net[2]. Mais comment contrôler de semblables évaluations?

Nous en dirons autant, faute de savoir sur quelle base elle est fondée, de cette conclusion très-optimiste d'un discours ministériel qui pourtant paraissait s'appuyer sur l'autorité d'un sta-

[1] V. *Bull. de stat. et de lég. comp.* 1889, t. I, p. 542 et suiv. Ces données ont été confirmés par les évaluations de M. de Foville qui ne s'en éloignent pas sensiblement. V. à cet égard ce qu'a déclaré le ministre des finances le 24 octobre 1891, Chambre, *Débats*, *J. off.*, p. 1938. Cf. *Bull. de stat.*, 1892, t. I, p. 470.

[2] Cf. Yves Guyot, *La Science économique*, p. 464.

tisticien très-distingué, M. de Foville, que pour la France la somme des impôts représenterait 13 p. 0/0 du revenu national, tandis qu'en Italie elle s'élèverait à 20 et 25 p. 0/0, à 20 p. 0/0 en Espagne. L'Allemagne, l'Autriche subiraient un prélèvement de 12 p. 0/0, la Russie de 11 p. 0/0, l'Angleterre la plus favorisée de 10 p. 0/0 seulement[1].

C'est surtout par une appréciation concrète de la charge et des services des contributions publiques qu'il est possible de répondre à la question abstraite : l'impôt est-il un mal, est-il au contraire un bien? Plusieurs maximes contradictoires ont cours à ce sujet; par exemple : « le meilleur impôt c'est le moindre; » « l'impôt est le meilleur des placements, » ou bien encore « l'impôt est le meilleur stimulant de l'épargne et de la production. »

La première maxime est moins fautive que les autres, mais ce n'en est pas moins un sophisme qui provient de ce que l'impôt n'est considéré que sous un aspect exclusif. On regarde l'impôt comme un mal nécessaire qu'il faut réduire au minimum; et, en effet, dit-on, le prélèvement subi par les contribuables est nuisible, parce que l'emploi donné aux valeurs mises à la disposition de l'État ne saurait équivaloir anx placements productifs qu'elles eussent reçu de la libre volonté des particuliers. Jh Garnier raisonne ainsi et ajoute : « Le communisme et le socialisme tout entiers sont contenus en germe dans la notion de l'impôt légitimé par la nature de l'emploi[2]. » Si, comme le reconnaît d'ailleurs Jh Garnier lui-même, l'impôt est un sacrifice nécessaire, puisqu'il est le paiement, outre le service de sécurité, « de quelques autres services généraux plus avantageusement rendus à la communauté par les agents de l'autorité que par l'industrie privée, » comment peut-on apprécier l'impôt sans apprécier la nature des services? — M. Leroy-Beaulieu exprime une doctrine beaucoup plus acceptable lorsqu'il dit que l'impôt

[1] V. discours Rouvier, Chambre des députés, 24 octobre 1891, *loc. cit.* En ce qui concerne l'Italie la quotité indiquée est confirmée par le rapprochement entre les statistiques de M. Bodio sur l'augmentation annuelle de la richesse dans la péninsule et la charge des impôts. Par contre, pour la Prusse, si nous comparons les 300 millions de francs d'impôts de toutes sortes au montant total des revenus 11,700 millions de francs indiquées par M. Soetber le rapport serait bien inférieur à 12 p. 0/0.

[2] V. J. Garnier, *Science des finances*, p. 25.

peut être une excellente forme de l'épargne collective; que, pourvu qu'il n'en résulte aucune entrave fâcheuse pour l'industrie, ni vexation grave pour les contribuables, « l'État pourrait n'avoir aucun intérêt à diminuer les taxes, alors même qu'il le pourrait sans désorganiser les services existants; qu'il aurait plutôt avantage à les augmenter légèrement pour en consacrer le produit à des travaux publics ou à des œuvres d'éducation nationale. Qu'on ne dise pas, continue le même auteur, que les citoyens se chargeraient de ces soins si l'État, au lieu d'exiger d'eux un supplément d'impôts, leur laissait la libre disposition de leurs fonds. Il est bien des cas où l'initiative privée ne peut suppléer à celle de l'État[1]. » Beaucoup de travaux publics sont en effet inaccessibles à l'industrie privée parce qu'ils produiraient à peine l'intérêt du capital engagé, tandis qu'ils enrichissent la société par l'utilité médiate qu'ils engendrent (nos 1027 et 1028).

1227. Le sophisme que nous venons de réfuter ne considère qu'une chose, le sacrifice du contribuable et nullement le service rendu; d'autres sophismes procèdent d'une vue exclusive absolument contraire; telle est l'illusion des socialistes, qui, en toute circonstance, font appel à l'État en paraissant croire que les services publics sont gratuits. Telle est aussi la croyance plus spécieuse selon laquelle « l'impôt est le meilleur des placements. » L'impôt est en effet une épargne collective et, employé à des œuvres d'intérêt général, il augmente la richesse publique; mais ce qui est vrai en bien des cas ne l'est pas toujours, et c'est cependant sous forme de thèse absolue qu'on a affirmé que l'impôt ne saurait être trop élevé à la seule condition qu'il puisse être recouvré facilement. C'est aller trop loin : il peut y avoir exagération en toute chose, même dans les dépenses relatives aux voies de communication et au perfectionnement de l'outillage national. Des crises économiques fort redoutables éclateraient si l'État opérait l'immobilisation d'une trop grande partie du capital national; par conséquent, on ne saurait avancer que toute épargne collective recueillie par l'impôt est judicieusement employée, sans même faire intervenir les

[1] Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, t. I, p. 125; cf. du même auteur, *L'État moderne, passim.*

consommations destructives résultant d'un gaspillage imprévoyant ou de conflits à main armée.

Une autre formule du même sophisme exige une réfutation spéciale : l'impôt ne saurait être trop élevé parce que, a-t-on dit, il retourne aux contribuables et « retombe souvent en pluie féconde. » Dépouillée de métaphore, cette proposition signifie simplement que l'État dépense le montant de l'impôt en traitements de fonctionnaires ou en travaux. Si donc l'impôt prend aux uns certaines valeurs, il en rend d'équivalentes aux autres, c'est-à-dire aux fonctionnaires, aux entrepreneurs, aux fournisseurs; l'impôt opérerait donc un simple déplacement de richesse. Il y a dans ce raisonnement une part de vérité, mais, pour que le déplacement dont il est question ne soit pas injuste ou nuisible, encore faut-il que les contribuables qui le subissent obtiennent en compensation des services utiles. On doit toujours en revenir à la comparaison de ce que coûtent et de ce que valent les services publics. Augmenter les impôts au delà de ce qu'exige le bon fonctionnement des services d'intérêt général, afin de donner du travail aux ouvriers dans les travaux du gouvernement, ce serait enlever aux uns pour donner aux autres sans juste cause, et alors il serait vrai de dire que les particuliers eussent fait un meilleur usage des valeurs prélevées par l'impôt puisque, par hypothèse, l'État aurait accru ses dépenses sans nécessité véritable. Il est probable que des emplois industriels plus avantageux à la société eussent été donnés aux valeurs que représentent les suppléments d'impôts.

La dernière formule inexacte, quant aux effets de l'impôt, est aussi la plus paradoxale : l'impôt serait un stimulant à l'épargne et à la production. Chose singulière, c'est un économiste anglais, Mac Culloch, qui a accrédité cette doctrine favorable aux dépenses publiques. Voici à quelle occasion : Adam Smith, parlant de l'élévation de l'impôt nécessitée par les guerres de l'Angleterre depuis 1688, fait observer que si une grande partie du revenu national n'avait pas été employée en dépenses d'armement, la richesse générale eût pu s'accroître bien davantage, parce que cette partie du revenu eût été consacrée à des travaux productifs. Mac Culloch réfute ainsi Adam Smith : « Sans les guerres dans lesquelles l'Angleterre a été engagée depuis la révolution de 1688, la plus grande partie des capitaux qui ont été

employés aux frais de cette lutte n'aurait jamais été créée. Adam Smith, oublie qu'une augmentation des impôts a la même puissante influence sur une nation que celle qui résulte pour chaque individu d'une augmentation de famille ou de dépenses nécessaires. Le poids toujours croissant de la taxation pendant la guerre commencée en 1793, fut senti par toutes les classes et donna un aiguillon à l'industrie, à l'esprit d'entreprise et d'invention. Sans la guerre contre l'Amérique et la guerre contre la France, il y aurait eu moins d'industrie et moins d'économie parce qu'il y eût eu moins de nécessité de l'une et de l'autre. Et nous inclinons à penser que l'accroissement de l'industrie et de l'économie qui est résulté de ces conflits a fait plus que compenser les énormes dépenses de ces guerres, en sorte que le capital de ce pays est probablement aussi grand à l'heure actuelle qu'il l'eût été si ces conflits n'avaient pas eu lieu[1]. »

Il y a de l'exagération dans la thèse de Mac Culloch, mais il y en avait aussi un peu dans celle d'Adam Smith : celui-ci allait trop loin en supposant que toutes les valeurs recueillies par l'impôt eussent été économisées et employées dans l'industrie. Une part eût été vraisemblablement donnée aux consommations personnelles, à un accroissement du bien-être et des jouissances de la civilisation. La gêne résultant de l'augmentation des impôts oblige non seulement à perfectionner l'art industriel pour donner au travail plus de productivité, ce qui est un bien, mais aussi, à augmenter l'effort pénible et à réduire le bien-être général; or, cette contre-partie est certainement un mal. C'est là ce que Mac Culloch avait le tort de ne pas prendre en considération; des taxes élevées sont d'ailleurs une cause d'infériorité au point de vue du commerce international, elles chassent les capitaux et même les industries qui se portent vers les pays où la production n'est pas soumise à un aussi lourd prélèvement; elles découragent l'esprit d'épargne, enfin elles ont sur la moralité publique une fâcheuse influence parce qu'elles augmentent, chez le contribuable, la tentation de frauder le fisc afin de se soustraire à l'oppression des taxes. L'impôt doit donc être modéré, ne pas appauvrir le fonds productif, il faut qu'il puisse être payé non sur le capital, mais sur la partie du revenu qui pour-

[1] Mac Culloch, *On taxation*, p. 11.

rait être économisée, et le prélèvement qu'il opère ne doit enlever ni ce que réclament les légitimes besoins du contribuable ni ce qui est nécessaire pour entretenir la pratique de la prévoyance.

On a maintenant une idée de la nature et des effets de l'impôt ; on sait selon quels principes de justice distributive la charge doit en être répartie entre les contribuables. La théorie générale de l'impôt serait incomplète si on la limitait à l'examen de ces questions fondamentales. Elle doit aussi montrer, par l'exposé des règles concernant l'assiette, l'incidence et les procédés de perception des impôts, comment le régime fiscal peut être établi en conformité des principes exposés jusqu'ici.

§ IV.

Question générale de l'assiette et de l'incidence de l'impôt. Impôt unique et impôts multiples. Impôts directs et impôts indirects.

1228. L'État s'adresse à chaque contribuable et lui demande une quote-part de l'impôt, proportionnelle à ses facultés. La dette de l'impôt met ainsi le contribuable en présence du fisc ; c'est un rapport de débiteur à créancier, une question d'*obligation*. Mais celui qui acquitte l'impôt en qualité de producteur ou de consommateur doit faire effort pour en rejeter le fardeau sur d'autres ; en supposant qu'il y puisse parvenir dans une certaine mesure, la répartition définitive entre les contribuables diffère de la répartition apparente : le règlement entre les contribuables est une question de *contribution effective* ou, selon l'expression financière, d'*incidence*[1].

Le problème de la justice distributive en matière d'impôts est dominé par cette question d'incidence, mais il n'y est pas con-

[1] Parfois on appelle *incidence* l'impôt qui frappe définitivement le contribuable sans qu'il y ait répercussion (V. *Dictionnaire des finances* de L. Say, vo *Impôt*, no 6 et Cossa, traduction St Marc, *Eléments de la Science des finances*, p. 68). Le sens que nous donnons au mot incidence est celui qui est le plus usité dans la science économique : l'incidence n'implique ni ne repousse la répercussion. Elle signifie l'effet véritable de l'impôt. Au surplus, cet effet peut être différent selon le moment auquel on se place, car il peut y avoir des répercussions successives (V. nos 1240 et suiv.). V. sur ce sujet Seligman, *On the shifting of taxation*, 1892 (*Annals of the american economic association*).

tenu tout entier. Supposons qu'il soit prouvé que tout producteur comprenne l'impôt qu'il acquitte dans ses frais généraux et retrouve, en supplément de prix, l'avance qu'il a faite, sera-t-il pour cela permis de professer une indifférence complète au sujet de l'assiette de l'impôt? On pourrait le croire de prime abord, et c'est bien l'avis de quelques publicistes, mais que personne peut-être n'a formulé avec autant d'énergie que le duc de Broglie. « De toutes les recherches auxquelles se livre l'économie politique, la plus vaine, la plus inutile, quelque place qu'elle occupe dans les livres est celle de constater sur quelle classe de citoyens tombe en dernière analyse tel ou tel impôt. Il tombe en dernière analyse sur le consommateur. Chaque chose au moment où le consommateur l'achète pour son usage, vaut ce qu'elle a coûté et rembourse dans son prix tous les capitaux partiels qui ont successivement concouru à sa production, y compris l'impôt et en plus les profits afférents à ces capitaux[1]. » On verra bientôt que la difficulté de l'incidence ne comporte pas une solution aussi simple ; mais, fût-on parfaitement certain de la solution, la fixation de l'assiette de l'impôt conserverait encore une grande importance, car il serait peu équitable de faire avancer par les uns, ce qui doit être supporté en définitive par d'autres. La justice peut être lésée si, en connaissance de cause, on réclame l'avance de l'impôt à celui qui n'est pas le véritable contribuable. On lui retire pour un temps, jusqu'au recouvrement de l'avance, la disposition d'une partie de son capital. C'est un préjudice infligé, sans juste motif, et de plus une complication économique contraire à l'intérêt général.

Si le duc de Broglie avait raison, les impôts de consommation seraient seuls conformes à la stricte justice. Mais encore une fois, la difficulté est très-complexe et l'examiner n'est nullement superflu. Pour s'en convaincre, il suffit de constater combien la thèse du duc de Broglie diffère de celle des Physiocrates. Tout impôt levé sur le producteur élève le prix des marchandises et retombe sur le consommateur, prétend-on dans la théorie précédente; tout impôt levé sur le consommateur, disait Turgot, diminue le prix des denrées et retombe sur le propriétaire foncier, seul contribuable réel, parce qu'il est seul producteur de richesses effectives.

[1] De Broglie, *Le libre échange et l'impôt*, p. 48.

On sait que les Physiocrates regardaient l'agriculture comme la seule source possible du revenu net. La définition que Quesnay donne de l'impôt est une déduction logique de cette doctrine : « L'impôt est la partie du revenu détachée du produit net des biens-fonds d'une nation agricole[1]. » Si le propriétaire foncier devait fatalement payer tout l'impôt, il ne serait pas en effet besoin de chercher une combinaison propre à assurer la proportionnalité aux facultés entre tous les contribuables. On déclarerait préférable avec les Physiocrates l'impôt sur le revenu net de la terre, parce que ce serait la taxation la plus directe et la plus équitable; les salaires, les denrées seraient affranchis selon le précepte de Quesnay. L'impôt du sol serait allégé de tous les frais accessoires qu'auraient à supporter les propriétaires fonciers à cause de la perception toujours coûteuse des taxes de consommation et, aussi, le consommateur serait affranchi de la dure nécessité de faire l'avance d'une dette qui ne serait pas la sienne. Les frais et les inconvénients de la perception seraient amoindris. La conception du *revenu net,* et par suite celle de la répercussion, était faussée chez les Physiocrates par une vue étroite du phénomène de la production, cela est vrai, mais le rapprochement avec la doctrine selon laquelle la consommation est la seule source à laquelle le fisc puisse s'alimenter est instructive. Elle est faite pour mettre en garde contre des systèmes séduisants par l'apparence logique ou la rigueur des solutions et rappeler qu'il faut savoir faire la part des différents éléments d'une difficulté des plus complexes.

La question de l'assiette de l'impôt et celle de l'incidence nous apparaissent, d'après ce qui précède, inséparables l'une de l'autre : l'incidence dépend de l'assiette et la réciproque est non moins certaine, puisqu'il est reconnu que le législateur ne pourrait équitablement asseoir une taxe sans se demander sur qui la charge en doit porter. S'il en est ainsi, autant pour l'assiette que pour l'incidence, il est nécessaire d'examiner comment les impôts peuvent être classés, puis de comparer, au double point de vue qui nous occupe, l'impôt unique et l'impôt multiple, l'impôt unique sur le revenu ou sur le capital; enfin, il y aura lieu de for-

[1] Cf. sur les autres financiers de l'Ecole physiocratique notamment sur Mercier de la Rivière et sur Baudeau, Fournier de Flaix, *La réforme de l'impôt en France,* t. I, p. 164 et suiv.

muler les principes généraux d'un système fiscal composé de taxes multiples.

1229. N° I. **Classification des impôts.** — Malgré leur multiplicité, les impôts se groupent d'une manière rationnelle en quatre catégories : 1° les impôts sur les personnes ou capitations ; 2° les impôts sur la production et la possession des richesses, se subdivisant en impôts sur la propriété et sur les jouissances foncières et en impôts sur les bénéfices industriels ou les revenus en général ; 3° les impôts sur la circulation intellectuelle et matérielle : droits sur les transactions, les mutations, les correspondances, les transports, les importations ; 4° les impôts sur les consommations[1].

Cette division a pour base la nature des objets soumis à l'impôt ; aussi est-elle précieuse à suivre lorsqu'il s'agit de l'étude analytique de la fiscalité ; mais elle a le défaut de ne pas indiquer le rapport établi entre l'État et le contribuable. C'est pourquoi il convient de la compléter au moyen de la distinction, d'ailleurs plus simple et plus usuelle, des impôts en *impôts directs* et *indirects*. Malheureusement, le sens de ces expressions est, au point de vue économique, assez mal défini. Comme cette terminologie appartient aussi au droit administratif et qu'elle y a une signification non équivoque, il est naturel de commencer par dire ce qu'on entend par impôts directs ou indirects en matière administrative ; nous verrons ensuite si les termes dont il s'agit, en passant dans la langue économique, y changent d'acception.

Les impôts directs sont ceux qui frappent immédiatement les personnes ou les biens des contribuables ; ils sont exigés en vertu de rôles nominatifs. Ils comportent ce mode de perception parce qu'ils s'appliquent à des situations permanentes ou durables. Les impôts indirects sont attachés à la réalisation de certains actes ou de certaines consommations ; aussi, comme ils n'atteignent le contribuable que d'une manière transitoire, à l'occasion de ces actes ou de ces consommations, ne comportent-ils pas, en principe, l'emploi de rôles nominatifs.

Évidemment, le procédé de perception par rôles nominatifs ou autrement est indifférent, en matière économique ; mais, si l'on

[1] V. de Parieu, *Traité des impôts*. Cf. Wagner, *op. cit.*, 2e part., p. 230 et suiv.

va au fond des choses, on reconnaît que la diversité des procédés tient à une différence quant à la nature intrinsèque de l'impôt. Par l'impôt direct, le fisc supprime tout intermédiaire entre lui et le contribuable, parce qu'il remonte à la source de la richesse soumise à la perception. L'impôt indirect n'est pas immédiatement prélevé sur la propriété ou l'industrie. Il consiste dans l'obligation imposée, à ceux qui veulent user, de certains avantages sociaux, ou de divers services (transmission légale des biens, correspondances, transports), ou encore qui consomment des objets déterminés, d'acquitter soit le prix de ces avantages ou services, soit la faculté de se servir de ces objets. C'est ainsi que Mac Culloch entend la distinction qui nous occupe, et l'on voit qu'on peut lui donner une réelle valeur économique sans s'éloigner sensiblement du sens légal, ce qui n'est pas un médiocre avantage.

St. Mill donne un tout autre sens à la division des taxes directes et indirectes; selon lui, cette division exprime l'effet de l'impôt relativement à l'incidence. Sont directes, les taxes levées sur les personnes qui doivent les supporter définitivement; sont indirectes, au contraire, celles qui ne doivent atteindre le véritable contribuable que par répercussion. M. Leroy-Beaulieu, se plaçant comme St. Mill à ce point de vue, fait figurer les patentes au nombre des impôts indirects par la raison vraie ou fausse que le commerçant fait payer l'impôt à l'acheteur en élevant les prix. Au contraire, les impôts de consommation, s'il était prouvé qu'ils restent à la charge de ceux qui les acquittent, devraient figurer parmi les impôts directs, et c'est bien en effet ce qu'enseigne St. Mill; mais ici, au milieu de cette confusion d'idées résultant d'une terminologie en opposition complète non seulement avec le sens légal mais avec le sens usuel des mots, les dissentiments se produisent[1].

M. Leroy-Beaulieu croit pouvoir dire au sujet des impôts de consommation que le législateur ne vise pas le vrai contribuable, parce qu'il compte sur la répercussion; l'impôt serait donc indirect, mais à la condition implicite qu'il ne pèserait pas en dernière analyse sur le consommateur[2]. Une autre idée, suivant le

[1] V. sur cette double acception économique et administrative des impôts directs et indirects, Wagner, *op. cit.*, 2e part., p. 237 et suiv.

[2] Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, p. 224, 225, 226.

même auteur, s'attacherait à la distinction des impôts en directs et indirects : les premiers seuls seraient soumis à la proportionnalité aux facultés, tandis que, par l'impôt indirect, le législateur ne viserait pas immédiatement le véritable contribuable et ne chercherait pas à lui imposer une charge strictement proportionnelle à ses facultés. Ce défaut de proportionnalité peut être le vice de la plupart des taxes indirectes; toutefois, il paraît difficile d'admettre que ce soit là un trait caractéristique; et encore moins que le motif du législateur, en imposant des taxes indirectes, soit qu'il « désespère d'arriver au but du premier coup et par des moyens simples. »

1230. Une autre classification des impôts, qui a aussi une certaine importance doctrinale (bien qu'elle soit plutôt relative à la perception qu'à la nature même de la contribution), est celle des impôts de répartition et des impôts de quotité. Le principe de cette distinction est le suivant : le produit total des impôts de répartition est fixé à l'avance par la loi et fait l'objet de subdivisions successives, d'abord entre les différentes parties du territoire, puis entre les contribuables d'une même commune. Les impôts de quotité sont perçus en vertu de tarifs, de telle manière que le produit total varie suivant la fréquence des faits qui donnent lieu à l'application de ces tarifs. Il est facile de saisir la relation entre cette division et la précédente : les taxes indirectes sont des taxes de quotité. Les impôts directs se conçoivent sous les deux modes comme impôts de répartition ou de quotité, et l'option donne lieu à des observations qui trouveront place dans le paragraphe consacré à la perception.

1231. N° II. **Impôt unique et impôts multiples.** — Le système de l'impôt unique suppose que l'incidence est régie par une loi simple, de telle sorte que le législateur a la possibilité d'atteindre le véritable contribuable et cela dans la mesure rationnelle. Les prémisses une fois établies, l'impôt unique se recommanderait par des considérations très-fortes : 1° équité de la répartition en ce sens que personne n'aurait à faire l'avance de l'impôt au lieu et place de celui qui doit le supporter en dernière analyse; 2° économie de la perception; toutes choses égales d'ailleurs, un seul impôt coûtant moins à percevoir que plusieurs; 3° une grande liberté laissée à l'activité industrielle et aux contribuables, puisque l'action du fisc, étant en quelque sorte endi-

guée, ne pourrait s'exercer que dans une seule direction. Malgré ces avantages, l'impôt unique n'est pratiqué nulle part; d'où cela vient-il? Ce n'est pas que des autorités considérables ne se soient prononcées en sa faveur. L'impôt unique n'est pas une idée nouvelle : Bodin au XVIe siècle se prononce en faveur d'un impôt général sur le revenu[1]. Vauban dans sa *Dîme royale* proposait, sous ce nom, un impôt en nature du trentième au dixième sur les revenus des biens-fonds, les produits de l'industrie et les revenus en général, laquelle taxe devait remplacer les taxes indirectes, à l'exception cependant de quelques-unes dont Vauban acceptait le maintien[2]. C'était un impôt presque exclusif, prépondérant. Nous avons dit aussi que les Physiocrates étaient partisans d'un impôt unique sur le revenu net de la propriété rurale. De nos jours également, l'impôt unique a trouvé des partisans convaincus demandant les uns la taxation générale des revenus, les autres celle du capital.

On peut expliquer par deux raisons principales l'insuccès des tentatives faites pour substituer aux impôts multiples une taxe unique : une raison de doctrine et une raison d'ordre pratique. Celle-ci consiste dans l'impossibilité de lever une taxe assez considérable pour couvrir à elle seule l'ensemble des dépenses publiques, que cette taxe soit assise sur le capital ou sur le revenu. Il faut prendre les budgets tels qu'ils sont et non tels qu'on pourrait les concevoir, allégés de la plus forte partie de la lourde charge des dépenses militaires et de l'intérêt des dettes publiques. A peine un impôt unique suffirait-il à doter convenablement les services civils. L'Angleterre n'a jamais tiré de l'impôt sur le revenu (l'*income tax*) beaucoup plus de 400 millions de fr. L'expérience de l'Amérique, où l'impôt sur le revenu a été porté jusqu'à 10 p. 0/0, prouve qu'une taxe directe, dont le taux est très-élevé, est peu productive à cause des dissimulations et des

[1] Bodin admet cependant le maintien de droits de douanes élevés à l'entrée et à la sortie. Bodin, *De la République*, liv. VI, ch. II.

[2] Presque en même temps que Vauban, Boisguillebert (*Détail de la France* et *Factum de la France*) demandait l'abolition de la plupart des impôts indirects et leur conversion en tailles foncières. L'un et l'autre ont peut-être été précédés par Boulainvilliers dans ce mouvement de réformes en vue de la simplification de l'ancien système fiscal de la France. V. Fournier de Flaix, *La réforme de l'impôt en France*, t. I, p. 112 et suiv. Cf. Ducrocq, *Mémoires de la société des antiquaires de l'Ouest*, t. VI, 2e série.

fraudes. Pour obtenir les 3,500 à 3,700 millions que donnent les impositions fiscales générales et locales de la France, quelle portion de leur revenu net faudrait-il demander aux contribuables? Si on estime à 13 ou 14 milliards le revenu net, impôt non déduit, serait-il possible d'obtenir la perception d'un impôt sur le revenu net qui demanderait aux particuliers au moins le quart de leurs ressources disponibles? S'adresser aux producteurs, afin de frapper directement le capital ne serait pas davantage réalisable; car, en supposant même que l'assiette de l'impôt comprît l'ensemble des capitaux fixes, c'est l'autre fraction du capital, le capital circulant, qui pourrait seule servir au paiement. Le prélèvement en bloc d'une part considérable du capital disponible de chaque entreprise aurait les mêmes conséquences que le prélèvement direct sur le revenu à un taux excessif. Cet impôt serait peu productif, soit à cause des fraudes, soit à cause du ralentissement de la production et de l'émigration des capitaux. L'impôt unique méconnaît un précepte pratique formulé par de Sismondi : l'impôt ne doit jamais mettre en fuite la richesse qu'il frappe; il doit donc être d'autant plus modéré que cette richesse est d'une nature plus fugitive.

L'objection de doctrine qui milite contre l'impôt unique est l'indétermination de la base exclusive qui est donnée à l'assiette de l'impôt lorsque la taxation porte sur les revenus, son étroitesse lorsqu'on choisit de préférence le capital; en sorte que l'impôt unique, bien que théoriquement équitable, risque d'enfreindre d'autant plus gravement la règle de la proportionnalité aux facultés qu'il est nécessairement levé à un taux très-élevé. La condition essentielle de ce système fiscal est en effet de ne laisser échapper aucune faculté imposable. Est-ce possible? Nous allons examiner la question en supposant l'impôt général établi soit sur le revenu, soit sur le capital; mais, par avance, il y a lieu de faire observer que si le résultat de cet examen doit être qu'il n'existe pas un seul mode rationnel d'assiette, ce sera une raison décisive contre l'impôt unique puisque, comme le dit Proudhon, « il aurait pour effet de mettre plus en relief l'anomalie (c'est-à-dire l'imperfection) commune à chaque espèce d'impôt, anomalie qui se voit et se sent d'autant moins qu'elle s'éparpille davantage. » Rien ne corrige l'injustice d'un impôt unique. « L'impôt unique c'est l'impôt inique, » ainsi concluait déjà le

marquis d'Audiffret[1]. Avec des taxes multiples, on peut essayer d'établir une espèce de compensation équitable entre les injustices inhérentes à chaque taxe en particulier[2].

1232. N° III. **Impôt unique sur le revenu.** — L'impôt unique sur le revenu ne compte pas seulement des partisans parmi les publicistes contemporains : de Sismondi et Léon Faucher se prononçaient très-catégoriquement en sa faveur : « L'impôt du revenu (du revenu net) est sous une autre forme la question de l'impôt unique. Si l'impôt sur le revenu a le mérite en effet de se proportionner seul exactement aux facultés des contribuables, s'il est le seul juste, le seul qui se perçoive aisément et à peu de frais, il doit nécessairement remplacer tous les autres[3]. » Au surplus, l'impôt sur le revenu c'est, comme nous l'avons indiqué antérieurement, l'impôt sur le revenu net ; c'est d'ailleurs, ainsi que l'entendait de Sismondi, qui a formulé les règles suivantes justement célèbres : 1° tout impôt doit porter sur le revenu et non sur le capital ; 2° dans l'assiette de l'impôt, il ne faut pas confondre le produit brut annuel (revenu brut) avec le revenu (revenu net), car le premier comprend, outre le second, tout le capital circulant, et une partie de ce produit doit demeurer pour maintenir ou renouveler tous les capitaux fixes, tous les travaux accumulés ; il ne doit jamais atteindre la partie du revenu qui est nécessaire pour que ce revenu se conserve « ni celle qui est nécessaire à la vie du contribuable[4]. »

Les principes de l'impôt sur le revenu sont ainsi nettement formulés, mais comment les appliquer? Tout est là, car l'impôt sur le revenu soulève de considérables difficultés d'application. Voici en effet l'aveu de St. Mill, partisan cependant de cet impôt : « C'est le moins contestable de tous. Ce qu'on peut lui reprocher, c'est l'impossibilité de constater le revenu réel des contribuables[5]. » Les revenus des particuliers ont pour origine l'intérêt, les profits ou les salaires. L'intérêt n'est aisément saisissable que s'il s'agit de capitaux fixes ou de biens-fonds, mais

[1] D'Audiffret, *Système financier de la France*, 1840.

[2] En 1887 les partisans de l'impôt unique se sont comptés à la Chambre des députés et l'impôt unique sur le revenu a été repoussé par 435 contre 34.

[3] L. Faucher, *Mélanges d'écon. polit. et de finances*, t. I, p. 11.

[4] De Sismondi, *Nouveaux principes d'écon. polit.*, t. II, p. 167.

[5] St. Mill, *op. cit.*, t. II, p. 387.

l'intérêt des capitaux circulants ne peut être que très-partiellement atteint, car la transmission de ces capitaux s'opère en vertu de contrats que le fisc n'a pas ordinairement le moyen de découvrir. Le profit des capitaux est une richesse plus fugitive encore et qui se modifie d'année en année. Enfin, quant aux salaires, il en est une partie qui devrait être affranchie de l'impôt, selon les règles admises par de Sismondi, c'est celle qui correspond au minimum d'entretien.

Comment ramener à une commune mesure des revenus si dissemblables et les saisir tous proportionnellement au moyen d'une seule taxe? La proportionnalité d'une taxe sur le revenu est une condition idéale dont la réalisation donne lieu à des difficultés de doctrine. On veut soumettre à la même règle tous les revenus, mais, tout d'abord, on croit nécessaire de proposer des distinctions assez équitables en apparence. Il s'agit de savoir si les revenus temporaires ou viagers paieront autant que les revenus perpétuels. Beaucoup estiment qu'un taux uniforme de taxation est inacceptable[1]. M. Leroy-Beaulieu nous dit que la justice exige que les premiers soient taxés à un taux moindre que les seconds. Faut-il taxer également l'homme sans fortune qui doit à son travail un revenu de 10,000 francs et le capitaliste qui touche un intérêt de pareille somme? Non, répond le savant auteur, car « dans les 10,000 francs que gagne le premier chaque année, il y a une partie qui doit représenter une sorte d'amortissement et de prime d'assurances; il y a une partie qui est naturellement destinée à l'épargne et à la réserve; ces 10,000 francs sont une annuité périssable, ce n'est pas un revenu constant[2]. » Mais peut-on proposer d'établir un compte individuel pour chaque contribuable, de fixer l'impôt d'après les tables de mortalité[3]? Cela serait impraticable et M. Leroy-Beaulieu s'arrête à une présomption générale; les revenus viagers devraient d'après lui être estimés à moitié ou au tiers des revenus perpétuels et taxés en conséquence. La conception doctrinale d'une

[1] V. Helferich, *op. cit.*, p. 141 et suiv.; Wagner, *op. cit.*, 2e part., p. 456, et du même dans Schönberg, t. III, p. 310 et suiv.

[2] Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, t. I, p. 445. Cf. Chailley, *L'impôt sur le revenu*, 1884, p. 398 et suiv.

[3] C'est ce que quelques actuaires anglais ont proposé. V. à ce sujet Frederiksen, *Revue d'Écon. Polit.*, 1892, p. 1310.

quotité différente de l'impôt pour les revenus consolidés ou permanents et les revenus viagers (revenus professionnels, traitements, salaires) est réalisée par la législation italienne[1]. Poussant plus loin la distinction, la loi italienne sépare les revenus consolidés qui sont le produit spontané des capitaux (intérêts, rentes) les revenus mixtes ou produits du capital et du travail (bénéfices industriels ou commerciaux) enfin, les revenus viagers (bénéfices professionnels et salaires, traitements, pensions) (n° **1269**).

La doctrine de la spécialisation des revenus au point de vue de l'imposition fiscale est connue sous le nom de théorie de la *discrimination*. Elle est assurément séduisante, aussi a-t-elle obtenu grande faveur, comme d'ailleurs l'idée de l'égalité de sacrifice à laquelle elle est si étroitement liée. Elle a inspiré en France depuis vingt ans plusieurs projets de réforme fiscale (V. ci-dessous, n° **1270**). Se préoccuper de la possibilité pour le contribuable de s'assurer « une existence convenable dans ses vieux jours et de laisser un petit patrimoine à sa famille, » c'est évidemment avoir égard à la charge effective de l'impôt plutôt qu'à la proportionnalité stricte. M. Leroy-Beaulieu se prononce cependant avec beaucoup de fermeté contre le système de l'égalité de sacrifice[2]. Et de son côté St. Mill, bien qu'il adhère à ce système, reconnaît que la proportionnalité est satisfaite lorsque les revenus temporaires sont soumis au même taux d'impôt que les revenus perpétuels : « Les revenus perpétuels paient l'impôt (en comparaison des revenus temporaires) autant de fois de plus que la perpétuité dépasse de plus d'années la période viagère ou limitée des revenus temporaires. »

Ces divergences d'opinions, ces inconsistances de doctrine, tout cela ne montre-t-il pas que la difficulté est insoluble, sur le terrain où l'on se place, celui d'un impôt sur le revenu. Oui le revenu même viager est taxable de la même manière que le revenu permanent au point de vue de la proportionnalité basée sur le revenu. Mais est-ce la base véritable? Y a-t-il équivalence économique entre la fortune consolidée et la fortune viagère? Non

[1] Dans le Grand-Duché de Luxembourg les revenus permanents sont taxés à 3 p. 0/0, les profits à 2 p. 0/0, les revenus provenant du travail à 1 p. 0/0.
[2] Leroy-Beaulieu, *op. et loc. cit.*, cf. t. I, p. 145, cf. p. 445, *loc. cit.*, *supra*.

certes, et l'équivoque serait dissipée si au lieu de taxer le revenu on taxait le capital. Est-ce que le capital que représente le revenu viager est égal au capital indéfiniment productif? Ce n'est pas en parlant de l'égalité de sacrifice qu'on peut donner un fondement solide à la thèse de la discrimination. Concluons simplement en disant que le revenu est un mode imparfait d'appréciation de la faculté imposable et que pour cette seule raison l'impôt unique sur le revenu serait une mauvaise solution du problème fiscal.

Il est facile de prouver autrement encore que facultés et revenus sont choses fort distinctes en sorte que, au point de vue de la justice distributive, l'impôt proportionnel aux revenus n'a pas le mérite d'être proportionnel aux facultés. Batbie a présenté à cet égard de judicieuses observations[1] : « Celui qui, aux portes d'une ville, garde des terrains, dépouillés de culture et sans rapport de location, a une fortune considérable; cependant si on ne l'impose que proportionnellement au revenu, il ne paiera presque rien au Trésor. Il jouit de la protection sociale pour des valeurs importantes; pourquoi ne paierait-il la prime d'assurance au gouvernement que sur le pied d'un petit propriétaire? S'il trouve plus d'avantage à attendre une vente heureuse qui doublera sa fortune est-ce une raison pour le dispenser de payer la contribution? Toutes les Constitutions qui se sont succédé ont dit que chacun devait être imposé au prorata de sa fortune et non proportionnellement au revenu. Or, une personne peut avoir de la *fortune* sans avoir des revenus proportionnés à son capital et, à ne consulter que le texte des Constitutions, il est certain que celui qui ayant un capital considérable ne paie l'impôt que sur un petit revenu, n'est pas imposé proportionnellement à ses biens. »

L'impôt sur le revenu frappe l'activité : deux personnes ont un capital égal 100,000 francs; l'une se contente de le placer en valeurs mobilières elle paiera 3 et aujourd'hui 4 p. 0/0 de son revenu; l'autre engage ce capital dans l'industrie et gagne 30,000 francs; sous forme de patentes, d'impôt sur le revenu elle paiera plus que la première, quoique en fécondant ses capitaux elle ait rendu service à la société. Une difficulté

[1] Batbie, *Mélanges d'Écon. polit.*, p. 411.

presque insoluble est d'ailleurs de déterminer à quel moment le revenu est formé : y a-t-il revenu quand le gain de la veille est soumis aux risques du lendemain ? Y a-t-il équitable imposition si le revenu commercial ou industriel est établi d'après un taux de profit alors que le renouvellement des capitaux s'opère ici très-vite et là lentement au contraire ? L'emploi des capitaux disponibles en approvisionnement ou en accroissement du capital fixe, en réserves pour l'amortissement ou à d'autres fins n'étant pas productif de revenus échappera à l'impôt[1] !

Beaucoup d'esprits pratiques ont rejeté l'impôt sur le revenu à cause des seules difficultés du mode d'évaluation des revenus : Faut-il investir une autorité quelconque du droit de procéder à une inquisition sur le revenu de chacun ou s'en remettre à la déclaration de chaque contribuable ? Les deux solutions ont des inconvénients dont on peut être fortement frappé ; mais, à notre avis, la considération principale qui milite contre l'impôt sur le revenu est l'incertitude de l'incidence. D'une manière générale, nous avons dit qu'il fallait pouvoir la déterminer avec précision pour adopter une taxe unique ; mais ici le problème se complique à cause des différentes parties du revenu que l'impôt vient frapper. Pour faire cette recherche de l'incidence, il n'y a pas d'autre méthode à suivre que de considérer successivement chaque élément de revenu.

233. A. Impôt sur la rente du sol. — Si nous admettions le système de Ricardo sur la rente du sol, l'impôt levé sur les propriétaires fonciers ne pourrait jamais donner lieu à aucune répercussion ; on sait, en effet, que dans cette théorie la rente est une conséquence du prix, mais non une cause du prix des produits agricoles ; si la rente n'affecte pas le prix, l'impôt prélevé sur la rente serait donc supporté par le propriétaire foncier (n° 918). N'admettant pas la théorie de la rente, nous n'admettons pas davantage la conséquence fiscale qui vient d'être indiquée. L'impôt sur le revenu foncier est susceptible d'une

[1] Yves Guyot, *Rapport*, Chambre, *annexes*, 1887, p. 852. Cf. sur la difficulté d'imposer équitablement le revenu, spécialement sur les conséquences de la perte des capitaux engagés dans l'industrie, sur l'injustice qu'il y a à ne pas les regarder comme réduisant le revenu, Davidson, *Revue d'Écon. Polit.*, 1891, p. 13 et suiv.

certaine incidence. Contrairement à l'opinion des disciples de Ricardo, on a même soutenu que l'impôt qui frappe le revenu net du propriétaire retombe toujours sur les consommateurs[1].

La vérité ne serait-elle pas du côté d'une doctrine éclectique qui ferait dépendre la question d'incidence d'abord de la loi de la valeur courante, c'est-à-dire des conditions d'offre et de demande, ensuite de l'état économique de la société? Supposons que, dans un pays isolé, un lourd impôt sur les terres cultivées absorbe une forte part du revenu net; à cause de l'insuffisante productivité des exploitations, on cultivera une étendue moindre de terrains, ou l'on renoncera aux améliorations foncières, en sorte que, l'offre des subsistances diminuant, il se produira une hausse sur les denrées agricoles. En ce cas, l'impôt portera de tout son poids sur le consommateur; l'État ne peut faire qu'il en soit autrement, mais cette hausse sera au contraire neutralisée si l'on suppose que les consommateurs ont la facilité de s'approvisionner à l'étranger. De même, pour la partie de l'impôt foncier qui est relative aux maisons : il en résultera une augmentation des loyers dans une ville où la population se presse, tant que la construction de maisons nouvelles, en suffisante quantité, n'aura pas neutralisé l'effet de la compétition pour les locations.

L'incidence est donc soumise à un niveau se déplaçant sans cesse selon les conditions de la concurrence; n'est-ce pas déjà la preuve de l'impossibilité d'asseoir sur le revenu une taxe unique dont la proportionnalité soit parfaite! Tout au plus est-il possible de signaler des tendances générales; ainsi, à cause de la facilité de faire venir du dehors les denrées alimentaires, l'impôt foncier sera très-ordinairement sans influence sur la fixation du prix des subsistances; tandis que, assez fréquemment, dans les grandes villes surtout, le locataire subira la charge de l'impôt de la propriété bâtie. Supposant donc, en généralisant le fait habituel, que le propriétaire agricole supporte seul l'impôt foncier, faudrait-il, à cause de cela même, considérer le revenu territorial comme une matière essentiellement imposable à laquelle on ne saurait trop demander? La théorie de Ricardo ou celle de St. Mill et de H. George sur les causes de la plus-value

[1] V. sur la théorie générale de l'incidence, Seligmann, *op. cit.*, Wagner, *op. cit.*, 2e part., p. 332 et suiv.

foncière (n° 973) conduisent à cette conséquence que, du moment où soit la rente du sol soit la plus-value est la représentation d'un monopole naturel ou d'un privilège social, il est légitime de la taxer, de la confisquer même. C'est là encore une déduction fort dangereuse des théories sur la propriété foncière déjà analysées (nos 972 et suiv.), et bien des fois, en effet, on a conclu en faveur de l'impôt sur la rente du sol parce qu'on ne croyait pas porter atteinte à une propriété issue du travail.

On sait combien ce point de vue est erroné; mais ce qu'il importe d'ajouter c'est que, la théorie de Ricardo ou celle de St. Mill, fussent-elles parfaitement fondées, l'impôt sur la rente pourrait bien, dans l'application, consacrer une véritable iniquité. S'agit-il d'un impôt foncier assez ancien pour que, depuis, la propriété foncière ait été transmise? Dans ces conditions, le revenu du propriétaire actuel est sans contredit le revenu d'un capital ordinaire, ce n'est pour aucune part l'équivalent d'un monopole naturel ou d'un privilège social. Et, effectivement, lorsque l'impôt a été établi, la valeur vénale de la propriété s'est trouvée réduite : l'acheteur a calculé cette valeur sur le produit net, l'impôt déduit. Alors le propriétaire ne peut pas vendre le prétendu monopole naturel ou social puisqu'il en a été exproprié par l'impôt sur la rente. Si, au contraire, l'acheteur a acquis avant que l'impôt ait été créé, il a payé la propriété en raison de la rente qu'elle rapporte, et il ne doit être taxé, pour le revenu foncier, que sur le même pied que les autres possesseurs de revenus. Ainsi donc, en supposant même qu'il existât une rente du sol au sens qu'y a attaché Ricardo, une plus-value constituant à l'origine un *unearned increment,* ce serait un revenu qui ne pourrait être spécialement taxé qu'autant que l'immeuble n'aurait pas été aliéné à titre onéreux par le propriétaire depuis le moment où la plus-value s'est produite (n° 1000).

1234. B. **Impôts sur l'intérêt et les profits.** — Un impôt sur les profits, pourvu qu'il les atteigne tous également, affirme St. Mill, n'amènerait aucun changement dans la distribution des capitaux entre les industries, et ne devrait pas par conséquent affecter les prix; ce sont les producteurs qui le payeraient. Il se peut, ajoute St. Mill, que la diminution des profits ait, suivant les circonstances, des effets contraires : 1° qu'elle provoque les industriels à réaliser des perfectionnements dans la production afin d'a-

baisser les prix de revient; en ce cas, les profits se relèveraient au niveau antérieur sans répercussion aucune; 2° qu'elle réduise la production et ait pour conséquence un appauvrissement général dont les salariés souffriraient plus encore que les autres classes de la société.

Franklin a tranché tout autrement la question d'incidence lorsqu'il a dit « que tout commerçant porte sur sa facture le montant des taxes qu'il paie. »

Peut-être bien ici encore, la solution de l'incidence ne doit pas être cherchée en dehors de la règle instable de l'offre et de la demande. St. Mill soutient qu'en principe l'impôt pèse sur le fabricant. C'est peut-être l'effet direct, cela dépendra de la situation de l'industrie, des besoins des consommateurs, mais en supposant qu'il doive d'abord le supporter si la consommation s'étend, le fabricant pourra, comme le dit Franklin, mettre l'impôt sur sa facture. Franklin, par contre, va trop loin en décidant qu'il le fera toujours; il en aura la volonté mais non le pouvoir : si les affaires et la consommation se restreignent, l'impôt restera à sa charge. M. Leroy-Beaulieu se préoccupe aussi justement de l'influence du commerce extérieur. Il se peut qu'en pays étranger les profits ne soient pas au même point grevés d'impôts; si les frontières sont ouvertes aux produits étrangers, « il est évident que les droits de patente (droits sur les profits) sont supportés par le manufacturier national et non pas par l'acheteur[1]. »

1235. C. Impôts sur les salaires. — L'incidence d'un impôt sur les salaires est controversée : Ad. Smith et St. Mill s'accordent à dire que si les classes qui vivent de salaires sont aisées, elles n'auront pas le moyen de se faire rembourser l'impôt, mais que, au cas contraire, l'impôt aura pour effet, soit une diminution des consommations nécessaires, soit une hausse des salaires. Pour conjurer le premier résultat qui équivaudrait à une dégradation progressive des classes laborieuses, St. Mill propose l'exemption d'impôt jusqu'à un taux déterminé. L'avantage le plus certain de l'impôt sur le revenu est peut-être bien, en effet, la facilité qu'il donne d'accorder l'immunité directe aux revenus indispensables à la vie. Quant à la hausse des salaires,

[1] Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, t I, p. 413.

les auteurs que nous venons de citer l'attribuent à l'état stationnaire ou décroissant de la population, état motivé par la gène des classes laborieuses. Mais Ad. Smith imagine que la hausse des salaires aura pour effet ultérieur l'augmentation des prix. C'est dire que l'incidence définitive de l'impôt porterait sur les consommations, tandis que St. Mill s'arrête à une idée opposée : la hausse des salaires devrait réduire les profits. Cette solution est une conséquence logique de la théorie de St. Mill sur la relation inverse des profits et des salaires.

Est-ce bien ainsi que l'incidence d'un impôt sur les salaires serait réglée? Adam Smith a raison en ce sens que la charge de l'impôt comme le montant des consommations nécessaires influe sur la valeur normale des salaires et détermine un minimum au-dessous duquel le prix du travail ne peut se soutenir indéfiniment (n° 820); mais la valeur courante de la main-d'œuvre ou le salaire effectif subit dans une mesure variable l'influence des conditions de l'offre et de la demande; par conséquent l'impôt payé par l'ouvrier ne sera pas rejeté sur le patron, au moyen d'une hausse des salaires, si la main-d'œuvre est en excès et si l'ouvrier est contraint par le dénùment d'accepter du travail à tout prix. Par contre, il est vraisemblable que si les classes laborieuses jouissent d'un certain degré de bien-être leur permettant de discuter les conditions du travail (n° 814) et que l'industrie soit active, l'impôt sera rejeté sur le producteur par suite d'une hausse des salaires. C'est une solution tout opposée à celle qu'indiquent Adam Smith et St. Mill. Quant aux effets ultérieurs de cette incidence, il est évident qu'ils seront identiques à ceux d'un impôt sur les profits; on rentre dans l'hypothèse précédente. L'incidence d'une taxe sur les salaires est donc au moins aussi instable que celle qui se produit lorsqu'une autre source du revenu a été frappée.

1236. D. Impôt général sur les consommations. — Si, d'après les développements qui précèdent, on est arrivé à la conviction qu'il est impossible de saisir chaque revenu à sa naissance et de s'assurer que l'incidence ne changera pas les bases d'une équitable répartition du fardeau de l'impôt, l'idée peut venir de frapper le revenu sans remonter à sa source et de le taxer, lors de sa conversion en consommations, au moment où chacun le dépense. On a alors un impôt général sur les consom-

mations. L'Espagne a connu des impôts de ce genre (*alcavala* et *bolla*, taxes mises sur toutes les ventes de marchandises). Pendant la guerre de sécession, les États-Unis ont obtenu d'un impôt sur les produits fabriqués plus de 1,550 millions. Mais ce n'était qu'un expédient temporaire subi par patriotisme : « Les inconvénients de ce système, dit M. Leroy-Beaulieu[1], sont évidents : nombre prodigieux d'agents fiscaux, frais de recouvrement énormes, fraudes excessives, gêne effroyable et perpétuelle pour les industries, précautions prises par le fisc contre tous les progrès industriels et tous les changements de procédés » (V. ci-dessous, n° 1237). L'impôt sur les consommations a séduit quelques publicistes « parce qu'il demanderait peu aux riches économes qui s'enrichissent et beaucoup aux riches prodigues qui s'appauvrissent[2]. » Ceci suppose que les impôts dont il s'agit seraient à la charge des consommateurs, mais tel n'est pas l'avis de St. Mill, qui montre qu'un impôt général sur les consommations, frappant toutes les marchandises en raison de leur valeur, devrait être reporté sur les profits : et effectivement, une augmentation générale des valeurs étant un non-sens, l'impôt ne pourrait avoir d'influence sur les conditions des échanges[3]. C'est seulement l'impôt établi sur la consommation d'objets déterminés qui peut rester à la charge du consommateur ; l'incidence des taxes spéciales de consommation doit être examinée sous le régime des taxes multiples.

Pour ne pas compliquer l'exposé de ces difficultés si délicates, nous nous limitons à l'examen de l'effet d'un impôt général sur les consommations. S'il était vrai que, par voie d'incidence, il incombât aux producteurs dont il réduisît les profits, cet impôt serait par cela même condamné, car mieux vaudrait demander, sans intermédiaire, à la production un impôt qu'il lui faut subir, que d'en imposer l'avance à la consommation : « l'avance est une charge dont il doit être tenu grand compte, car elle peut ne pas rentrer assez vite, elle force souvent des valeurs à des mouvements détournés et pèse directement sur celui qui la supporte...[4]. » C'est un partisan des impôts indirects qui fait cet aveu.

[1] Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, t. I, p. 638.
[2] Courcelle-Seneuil, *op. cit.*, t. II, p. 204.
[3] St. Mill, *op. cit.*, t. II, p. 397.
[4] Thiers, *De la propriété*, p. 339.

S'il n'y avait que les consommations du riche prodigue, l'inconvénient ne serait peut-être pas décisif, mais il faut aussi penser à celles de l'ouvrier. Avant que la perte de l'impôt soit compensée par une hausse de salaire, il peut endurer de grandes souffrances (n° 1235).

Indépendamment de cette raison, il y a lieu de douter en ce qui concerne la possibilité, pour la classe de consommateurs la plus nombreuse, de faire retomber le fardeau de l'impôt sur les profits. Cela supposerait, en effet, la hausse des salaires; or, si l'on impose aux consommateurs peu aisés l'avance de l'impôt, la consommation des produits usuels se restreindra en même temps que seront réduites les ressources disponibles : la production subissant le contre-coup de ce changement, les salaires, au lieu de monter, auront plutôt tendance à baisser, puisque, l'offre de travail étant supposée constante, la demande serait moindre. Comment donc l'incidence des consommateurs peu aisés sur les producteurs pourrait-elle s'effectuer?

La conclusion à tirer de cette étude est l'exclusion de l'impôt unique sur le revenu : productivité insuffisante, proportionnalité plutôt apparente que réelle et incidence douteuse, voilà des raisons décisives contre une taxe unique qui serait forcément très-élevée et dont, par conséquent, les défauts seraient plus sensibles en l'absence de tout correctif. La question se pose tout autrement s'il s'agit de faire, de l'impôt général sur le revenu, un impôt complémentaire établi à un taux modéré. Seules les difficultés d'application seraient de nature à le faire rejeter, mais il y aura lieu d'examiner si elles constituent une objection décisive et, à cet égard, l'enseignement des législations étrangères doit être pris en très-sérieuse considération (nos 1267 et suiv.).

1237. N° IV. **Impôt unique sur le capital.** — L'impôt unique sur le capital a été conçu de deux manières : les Physiocrates tendaient à imposer exclusivement la propriété foncière et, de nos jours, on a proposé un impôt sur le capital fixe. Avec l'un ou l'autre de ces deux systèmes, on donne à l'assiette de l'impôt une base trop étroite, mais cela est surtout évident de la doctrine physiocratique d'après laquelle, comme on le sait, le produit de la terre constitue la seule source d'un produit net. La prépondérance de la propriété foncière, le développement de la production agricole avaient fait illusion à Quesnay, à Turgot, au

point de contester la productivité propre de l'industrie, du commerce. Ils étaient d'ailleurs justement frappés de l'excès des impôts indirects, de l'entrave qu'ils mettaient aux transactions, de la rigueur barbare des procédés de perception employés. De là, l'erreur fondamentale des économistes français du siècle dernier sur la source unique de la richesse, la production agricole, erreur que Voltaire a spirituellement raillée dans l'*Histoire de l'homme aux quarante écus*[1].

La doctrine moderne de l'impôt sur le capital a été très-fortement et habilement développée par Ménier[2]. Cet ingénieux publiciste s'est attaché à préciser ce que doit être l'impôt sur le capital. Ce n'est pas, comme l'impôt progressif, un procédé de nivellement : on ne demande à chaque possesseur de capital qu'en proportion de ses facultés, seulement les facultés sont appréciées d'après le capital au lieu de l'être d'après le revenu. Ce n'est d'ailleurs pas l'ensemble du capital qui sert de base d'évaluation : le capital circulant n'entre pas en ligne de compte. Il y a ceci de particulier à ce système que l'impôt serait assis exclusivement sur les capitaux fixes, comprenant les capitaux immobiliers, l'outillage industriel ou agricole; mais, comme ce ne sont pas là des capitaux de paiement, le capital circulant devrait acquitter l'impôt, bien que ce capital ne soit pas matière imposable. Ménier résume la théorie très-clairement en disant : « Dans le système de l'impôt sur le capital, le contribuable paye à l'aide de son capital circulant au prorata de la valeur du capital fixe qu'il possède. »

Nous n'objecterons pas les difficultés de détermination ou d'évaluation du capital fixe, car, sans contredit, le capital est encore plus facile à connaître et à ramener à une commune mesure que le revenu; le capital fixe surtout se prête à des constatations directes, tandis que, souvent, le revenu fuit devant l'impôt et que son existence ne se révèle que par des présomptions faillibles. On peut aussi observer, dans le même sens, que l'impôt sur le capital frappe toutes les propriétés quel qu'en soit

[1] V. Fournier de Flaix, la *Réforme de l'impôt*, t. I, p. 160 et suiv.; 226 et suiv.; Scheele, *Nouveau dict. d'Écon. polit.*, v° *Physiocrates*.

[2] Ménier, *Théorie et application de l'impôt sur le capital*. *Adde* résumé de ce système dans Yves Guyot, la *Science économique*, p. 466 et suiv.

l'emploi : il est supérieur en cela à l'impôt sur le revenu qui exempte à peu près complètement les possesseurs de terrains laissés improductifs, de collections d'objets d'art, de tableaux, de meubles ou bijoux précieux, etc...

Le mode d'impôt sur le capital, préconisé par Ménier, dégage la circulation, puisque c'est la richesse acquise et non la richesse en formation qui se trouve frappée. Par là, sont évités les inconvénients pratiques d'un impôt particulier qui est l'intermédiaire entre l'impôt sur le capital et l'impôt sur les consommations, à savoir l'impôt sur les matières premières ou sur les produits fabriqués. L'impôt général sur les objets fabriqués, dont les États-Unis ont fait l'expérience pendant la guerre de sécession (nº 1236), portait sur les produits imparfaits ou matières premières aussi bien que sur les produits achevés. Il en résultait des complications extrêmes et une gène oppressive pour l'industrie : une taxe grevant chaque matière brute et s'élevant à chaque complément de main-d'œuvre, la loi obligeait tout patron ou ouvrier à tenir des comptes détaillés. Ainsi, un marchand de parapluies payait des taxes distinctes sur le bois, puis sur l'ivoire, les baleines, l'étoffe, le bouton et le caoutchouc servant à tenir le parapluie fermé[1]. L'industrie était soumise à un système inquisitorial et minutieux qui comprimait l'essor des affaires.

C'est pour ne pas donner contre cet écueil que Ménier propose de n'asseoir l'impôt que sur le capital fixe ; mais ce que son système gagne à cette limitation, au point de vue de l'application pratique, il le perd si l'on en examine les conséquences au point de vue de la justice distributive. Comment, le capital circulant n'est pas une matière imposable ! mais alors les biens des banquiers ou des spéculateurs jouiraient d'une immunité à peu près complète ! La production serait chargée du fardeau dont on dégrèverait le commerce ! Les honoraires, les traitements échapperaient à l'impôt ! Celui qui aliénerait un immeuble moyennant une rente viagère, serait quitte à tout jamais envers le fisc ! Voudrait-on atteindre les revenus industriels ou viagers en capitalisant à un taux variable selon les circonstances la partie de ces revenus qui excède pour les uns l'intérêt du capital exploité, pour les

[1] Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, t. I, p. 638.

uns et les autres les dépenses nécessaires à l'existence[1]? Sans doute alors on aurait une base de répartition plus équitable mais combien indéterminée! Si la discrimination des revenus est irréalisable comment la taxation du capital, graduée sur un taux de revenu variable le serait-elle davantage? A-t-on idée de l'incertitude et de la complication des calculs préliminaires pour l'établissement du taux de capitalisation spécial à chaque sorte de revenu et surtout de l'arbitraire de l'application d'un tel système?

C'est donc fort judicieusement que Ménier a voulu n'asseoir l'impôt que sur le capital fixe. Mais alors, à ne considérer que les seules industries de production, cet impôt serait très-inégalement réparti par la raison que la proportion entre le capital fixe et le capital circulant varie d'une industrie à une autre. Les industries où le capital fixe a une part relative très-considérable, comme par exemple l'agriculture, la métallurgie, seraient relativement beaucoup plus taxées que d'autres industries.

En définitive, l'impôt sur le capital fixe a un vice essentiel, celui d'être d'une injuste repartition. Contre cette objection décisive, les partisans de l'impôt sur le capital ont une réponse toute prête : c'est celle par laquelle les Physiocrates defendaient l'impôt sur le produit net du sol. D'après eux, il eût été tout à fait vain de vouloir faire payer l'impôt à d'autres qu'aux propriétaires fonciers, car ces propriétaires étant la seule classe productive de la société, l'impôt doit toujours être à leur charge. Mieux vaudrait donc une imposition immédiate sur le produit net que des impositions sur les revenus ou les consommations qui aboutiraient fatalement au même résultat par la voie plus compliquée et plus onéreuse des répercussions. Eh bien, Ménier fait valoir un raisonnement analogue : tout le poids des impôts, quels qu'ils soient, porte, prétend-il, sur les capitaux fixes; c'est pourquoi il n'est pas injuste de les faire contribuer sans intermédiaire. Voilà de nouveau la question d'incidence soulevée. Ménier ne dit pas au fond autre chose que ce que dit St. Mill : tout impôt général sur les consommations porte sur les profits. Si cela est vrai, frappez les producteurs et épargnez les consommateurs.

[1] V. l'exposé de ce système d'impôt sur le capital et sur le revenu capitalisé, dans Frederiksen, *op. cit.*, p. 1297 et suiv.

Ménier établit ensuite une analogie spécieuse : « De même que c'est à l'aide de son capital antérieur que l'industriel pourvoit à ses frais de garde, d'assurance, d'administration, tant qu'il n'a pas acquis de nouveaux capitaux, de même c'est à l'aide du capital existant (et par là Ménier entend le capital fixe) que l'État, qui lui n'acquiert jamais de nouveaux capitaux, doit pourvoir à ses frais[1]. » Cette argumentation est en harmonie avec l'idée que l'impôt est plutôt une charge réelle qu'une dette personnelle proportionnée aux facultés. L'État fait un appel de fonds au capital en vue de convertir la richesse individuelle acquise en richesse collective. Ainsi, l'impôt sur le capital fixe est le corollaire d'une théorie de l'impôt qui doit être écartée à cause de son étroitesse (n[os] 1225 et 1237).

Quant à la question d'incidence, on a vu à quelles critiques donne prise la doctrine de St. Mill selon laquelle l'impôt foncier ou l'impôt sur les profits pèserait sur le producteur sans donner lieu à aucune incidence. La loi de l'offre et de la demande domine la question et exclut toute solution absolue; il suffit de se référer, pour en avoir la preuve, aux développements déjà donnés (n[os] 1233 et 1234).

En bien des cas, les possesseurs de capitaux fixes ne feraient autre chose que l'avance de l'impôt et rappelleraient le souvenir des publicains. Il serait à craindre qu'à leur exemple, ils ne cherchassent à s'enrichir : sous prétexte de remboursement, l'impôt serait à chaque transmission grossi de l'intérêt et peut-être de plus. Y a-t-il quelque exagération dans ces craintes? cela est possible, mais il y en aurait une non moindre à prétendre que l'impôt sur le capital a l'avantage d'éviter les répercussions[2].

On se ferait aussi quelque illusion si l'on pensait que les propriétaires de capitaux fixes trouveraient une compensation à la charge de l'impôt dans le développement de la consommation. Que l'allègement des charges que supportent les classes les plus nombreuses ait une influence heureuse quant à la consommation, on ne peut le nier, mais, en revanche, les producteurs auraient

[1] Ménier, *op. cit.*, p. 479.

[2] Ménier ne paraît pas tomber d'ailleurs dans cette exagération, puisqu'il déclare préférer, à ce qu'il appelle la répercussion de bas en haut, c'est-à-dire du consommateur vers le producteur, la répercussion de haut en bas, c'est-à-dire la répercussion inverse; toutefois, sa pensée sur ce point reste un peu indécise (V. Ménier, *op. cit.*, p. 595 et 596).

plus à payer et, sauf ce qui peut résulter d'une légère économie sur les frais de perception, on ne peut prouver que l'imposition unique du capital augmente en définitive le capital disponible et par conséquent la faculté de consommation du pays.

1238. Les adversaires de l'impôt sur le capital se sont de leur côté également laissé entraîner à quelque exagération, en soutenant que cet impôt a pour effet nécessaire d'appauvrir la société plus que d'autres taxes : un impôt sur le capital peut être mauvais, mais ce ne sera pas parce qu'il est assis sur le capital. Ce sera s'il prélève une trop forte part du revenu des contribuables parce qu'il nuit ainsi à l'accumulation et chasse les épargnes à l'étranger. St. Mill reconnaît qu'un pays riche n'a pas à craindre l'effet de l'imposition du capital; il est vrai qu'il n'en parle pas à titre d'impôt unique; qu'un impôt de ce genre soit pris sur le capital ou sur le revenu, il se heurte donc aux mêmes fins de non-recevoir au point de vue de l'application. L'impôt unique sur le capital ne se rencontre pas plus dans les législations fiscales pour faire face aux énormes dépenses des budgets modernes que l'impôt unique sur le revenu. Il n'existe comme ce dernier qu'à l'état de taxe spéciale (en Suisse dans plusieurs cantons, Berne, Saint-Gall, Glarus, etc., et en l'Amérique du Nord, *general tax,* dans maints États de l'Union)[1]. Même jadis, où le produit d'un seul impôt eût pu suffire, jamais il n'a eu d'autre caractère[2].

Toutefois, malgré les imperfections si choquantes de l'impôt sur le capital, s'il fallait renoncer aux taxes multiples, la préférence devrait peut-être encore lui être donnée pour deux motifs, l'un que l'on connaît déjà, c'est-à-dire la facilité de constatation de la matière imposable, l'autre fondé sur l'incertitude des règles de l'incidence. Le véritable contribuable est tantôt le producteur, tantôt le consommateur; en imposant celui-là à raison de ses capitaux, on atteint un double résultat : 1° la circulation se trouve dégagée de toute entrave; le fisc n'a aucunement à

[1] Notre législation fiscale n'impose le capital que sous une forme spéciale (impôts de mutations). La proposition de créer un impôt général sur le capital se dégage du Rapport de M. Yves Guyot relatif à l'impôt sur le revenu (*op. cit.*, 1887). Depuis elle a été expressément formulée (V. Chambre, *annexes*, 1890, p. 97) en vue de remplacer tous les impôts directs existants.

[2] V. la critique de l'impôt établi sur le capital dans plusieurs États de l'Union dans Seligman, *The general property tax*, 1890.

intervenir à propos de la transmission des capitaux circulants et de leur emploi; la perception est en même temps simplifiée; 2° celui qui paye l'impôt, pouvant l'acquitter en partie pour autrui, il est équitable de demander cette avance hypothétique plutôt au capitaliste qu'au consommateur. Le capitaliste possédant la richesse acquise, cette charge doit, en règle générale, lui être moins lourde qu'à la masse des consommateurs parmi lesquels se trouvent en grande majorité les ouvriers qui n'ont d'autre ressource que leur salaire. Le capital est sans contredit une faculté, tandis que la consommation indique un besoin et souvent un besoin essentiel. Ne vaudrait-il pas mieux faire porter la charge de l'avance sur les facultés que sur les besoins? Sous ce rapport, la thèse généreuse de Ménier nous paraîtrait avoir gain de cause, si l'on ne pouvait sortir de cette alternative, l'impôt unique sur le revenu ou l'impôt unique sur le capital.

1239. N° V. Système des impôts multiples. — A. Principe de la proportionnalité générale. — Le régime fiscal des pays civilisés est composé d'un ensemble d'impôts multiples qui n'ont pas été introduits uniquement à cause de l'impossibilité d'obtenir d'un seul la somme totale des dépenses publiques, mais aussi afin d'arriver, par une voie moins imprudente quoique plus empirique, à une suffisante proportionnalité. S'il est prouvé qu'il n'existe aucun impôt idéal, il est raisonnable de chercher à neutraliser par les uns les inconvénients des autres, ce qui est jusqu'à un certain point réalisable, car l'expérience apprend que tous les impôts spéciaux ne violent pas le principe de la proportionnalité de la même manière, mais que plusieurs agissent en sens opposés : tels, par exemple, pèsent trop lourdement sur les classes peu aisées, tels autres, au contraire, n'atteignent que la richesse acquise. Au lieu de vouloir obtenir la proportionnalité par chaque impôt spécial, ce qui serait impossible, on vise à une proportionnalité générale au moyen de la *diffusion*, c'est-à-dire de la subdivision de la charge de l'impôt.

Assurément, cette proportionnalité générale est toujours un peu incertaine et imparfaite; en outre, la raison n'est pas satisfaite par des combinaisons nécessairement arbitraires : on voudrait parvenir à la justice distributive par une voie moins empirique mais plus logique. C'est une œuvre complexe et délicate que celle à laquelle le législateur est appelé, et il faudrait, pour

établir entre les diverses taxations d'équitables compensations, n'avoir ni parti pris ni passion. On peut craindre des déviations graves : certaines fractions de la richesse publique ou certaines catégories de contribuables peuvent être plus ménagées que d'autres. En somme, la loi n'a pas fait la propriété, et, cependant, par l'impôt elle peut la déplacer. Toutes ces critiques sont sérieuses; toutefois, tant que la grande règle de la proportionnalité préside à l'établissement des taxes, il y a quelque garantie qu'on ne s'en éloignera pas volontairement ou que, si l'on s'en éloigne parfois, on y sera rappelé par les protestations de la conscience publique.

La proportionnalité générale suppose la répartition équitable, entre les contribuables, de l'ensemble des charges publiques et aussi une convenable compensation de ces charges entre les diverses branches de la richesse et du travail, de telle sorte que l'impôt, si l'on considère la production nationale en elle-même, ne soit pas une cause de perturbation dans la distribution du travail et du capital, de découragement pour les industries trop chargées, de développement artificiel pour les autres. On comprend que des taxes à l'importation des produits de l'industrie étrangère servent de bouclier à l'industrie nationale, mais il y aurait quelque chose d'arbitraire et d'injuste si le législateur appliquait un traitement inégal aux diverses industries nationales qui ont le même droit à son impartialité et à sa justice; par conséquent, l'agriculture, l'industrie, le commerce doivent, sous le système des impôts multiples, contribuer selon une mesure équitable.

1240. B. Théorie de la répercussion indéfinie de l'impôt. Impôts anciens et réformes fiscales. — Un publiciste moderne a appelé le système des impôts multiples un échafaudage de contradictions, d'injustices et d'inégalités[1]. C'est une condamnation sommaire dont il est permis d'appeler; mais, fût-elle méritée, à considérer l'effet théorique et initial de l'impôt, elle pourrait fort bien en de nombreux cas ne pas exprimer avec vérité l'influence actuelle d'un régime fiscal anciennement établi. Le temps est l'auxiliaire et au besoin le redresseur des erreurs législatives. L'incidence immédiate paraît échapper à toute règle sinon à

[1] De Girardin, *Le socialisme et l'impôt.*

toute prévision puisqu'elle dépend des conditions variables de l'offre et de la demande. Et, en réalité, lorsqu'une taxe vient d'être établie, chacun fait un effort pour y échapper définitivement. Mais lorsqu'il s'agit d'une taxe spéciale, on doit distinguer l'incidence immédiate et l'incidence définitive. L'incidence immédiate peut être prévue d'après la nature des rapports économiques auxquels cette taxe s'applique : un impôt sur la mouture aura pour effet propre l'élévation du prix du pain. Sur une denrée de consommation à peu près irréductible, le producteur a toute facilité pour ajouter au prix le montant de l'impôt dont il a fait l'avance. Voilà l'incidence immédiate : elle est rigoureuse puisqu'elle augmente les difficultés d'existence des classes laborieuses. Est-elle sans remède ? Si l'on regardait l'effet direct de l'impôt, on pourrait répondre affirmativement : l'incidence spéciale est épuisée et elle équivaut à une baisse des salaires. Toutefois, l'ouvrier ainsi atteint dans la rémunération du travail voudra réagir contre ce résultat. Le pourra-t-il toujours ? Non, assurément, mais sans entrer pour l'instant dans les distinctions nécessaires, on comprend que, s'il y parvient, l'effet propre de la taxe sur la mouture se trouvera neutralisé par la hausse subséquente du salaire. Grâce à des répercussions successives qui exigent l'action du temps, l'inégalité ou l'injustice originaire de l'impôt peut donc être corrigée et elle le sera souvent. C'est une raison suffisante pour ne pas toucher à la légère aux impôts existants. Un impôt nouveau frappe quelqu'un dans ses revenus, opère à l'instar d'une confiscation ; de là un trouble grave, une modification souvent imprévue des relations économiques ; l'impression première est vive et presque toujours fâcheuse, tandis qu'on est, sinon habitué, du moins préparé aux conséquences des impositions déjà anciennes. La supériorité théorique d'un impôt sur un autre n'est pas, d'après cela même, une raison décisive de modifier le régime fiscal, et l'on doit résister à la tentation si facile de faire table rase en pareille matière.

Ces préceptes, souvent méconnus, ne peuvent être accentués avec trop d'insistance à une époque où abondent les propositions de réformes hâtives et brouillonnes. Néanmoins, le danger des innovations téméraires ne justifie pas, au point de vue scientifique, l'adage de Canard selon lequel « les meilleurs impôts sont ceux qui existent. » Il n'y aurait peut-être pas lieu d'insister si ce

n'était là, comme on pourrait le croire, que le langage d'un financier optimiste, mais c'est l'expression d'une doctrine scientifique que l'on rencontre sous les deux formules suivantes : 1° « Lorsque les impôts établis depuis longtemps ont reçu la sanction du temps, ils ne touchent plus à la propriété d'aucun individu en particulier, parce que chacun a arrangé sa vie en vue de leur existence. Ils agissent alors exactement comme les inconvénients du climat et du sol : la société en général est moins riche que si ces inconvénients n'existaient pas; mais cette diminution de richesse se trouve répartie de telle façon que toutes les forces économiques sont dans leur équilibre naturel[1]. » 2° « L'impôt se répartit en proportion de ce que chacun consomme et, de répercussion en répercussion, il devient partie intégrante du prix des choses[2]. »

La répercussion indéfinie de l'impôt conduit, logiquement, à la légitimation des impôts anciens. On compte sur le jeu naturel de la liberté du travail et des échanges et sur une série d'incidences pour réformer le vice d'inégalité de l'impôt. Mais cela suppose une foi bien absolue dans la réalisation de certaines prévisions économiques qui sont cependant d'autant plus incertaines qu'il s'agit d'une série d'incidences et non pas seulement d'une incidence simple ; or, on a vu, à propos de l'impôt sur le revenu, combien même l'incidence immédiate est en certains cas problématique. L'illustre auteur de la *Propriété* suppose que l'effet définitif des répercussions multiples est de grever chacun en proportion de ses consommations, mais l'on ne peut oublier d'autre part que, à en croire St. Mill, une taxe générale sur les consommations n'aurait d'autre effet que la réduction des profits. S'il y a quelque exagération dans cette thèse, n'y a-t-il pas une exagération contraire, quoique moindre peut-être, à admettre que tout impôt augmente les prix? c'est ce qu'il nous a semblé. Ce que nous allons ajouter, au sujet de l'incidence des taxes spéciales, prouvera mieux encore quelle illusion il y aurait à attendre des répercussions successives de l'impôt la correction certaine d'une injuste répartition initiale. Avec l'importance qu'ont pris les échanges internationaux, moins encore que par le

[1] Courcelle-Seneuil, *op. cit.*, 3e édit., t. I, p. 476. V. dans Wagner, *op. cit.*, 2e part., p. 336 et 357 la critique de cette doctrine.

[2] Cf. de Broglie, *suprà*, n° 1228. C'est ce que Seligman (*op. cit.*) appelle la théorie *optimiste* ou de *l'égale diffusion*. Thiers, *De la propriété*, p. 382.

passé, on ne peut compter sur les répercussions successives. M. Leroy-Beaulieu signale très-justement comme y faisant obstacle le jeu de la concurrence internationale[1] et voilà pourquoi dans l'examen des questions d'incidence on a plusieurs fois supposé qu'il s'agissait d'un État isolé. A cause de la concurrence avec l'étranger il arrivera fréquemment que les producteurs nationaux ne pourront rejeter sur les consommateurs un impôt qui frappe les articles qu'ils fabriquent; cela aura lieu si la libre importation donne accès aux marchandises similaires de l'étranger obtenues à moindres frais ou soumises à de moindres exigences fiscales.

1241. C. **Incidence des impôts spéciaux sur certains profits ou sur certains objets de consommation.** — En quoi l'incidence d'une taxe spéciale peut-elle être différente de l'incidence d'un impôt qui frappe tous les revenus ou toute une fraction des revenus? St. Mill examine la question en ce qui concerne les profits industriels et les objets de consommation. D'après lui, tandis que l'impôt unique sur les profits ou sur les consommations en général frappe définitivement les producteurs, l'impôt spécial sur certains profits ou sur certaines consommations aurait un effet différent. « Si un impôt était établi sur les profits d'une branche particulière de la production, cet impôt aurait pour effet d'augmenter le coût de la production et le prix de l'article affecté s'élèverait en conséquence : il en résulterait que l'impôt serait en définitive supporté par les consommateurs et n'affecterait pas les profits[2]. » A notre avis, ce contraste signalé par St. Mill entre l'impôt général et l'impôt spécial n'est pas bien justifié[3]. On sait pourquoi il n'y a pas lieu d'admettre que le premier soit toujours à la charge du producteur, et l'on ne voit pas non plus par quelle raison le second serait toujours rejeté sur le consommateur : que si, en effet, les producteurs de l'objet taxé se font une concurrence active et que les profits qu'ils réalisent soient assez considérables pour attirer le capital disponible, il peut y avoir pour eux, en ces circonstances, nécessité de ne pas élever le prix du montant de l'impôt. La loi de l'offre et de la demande domine la question de l'incidence d'un

[1] Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, t. I, p. 772.
[2] St. Mill, *op. cit.*, t. II, p. 381.
[3] Cf. Wagner, *op. cit.*, 2e part., p. 358 et suiv.

impôt spécial aussi bien que celle de l'incidence de l'impôt général.

1242. En ce qui concerne les impôts de consommation, St. Mill pose en règle générale que le prix de la marchandise est élevé d'une somme au moins égale à l'impôt; mais, malgré sa tendance à dogmatiser, des distinctions sont de son propre aveu nécessaires : s'agit-il de consommations de luxe ou de consommations de première nécessité? Au premier cas, la règle s'appliquerait : il est vrai que le consommateur d'objets de luxe consent plus volontiers que tout autre à une élévation du prix; toutefois, il y a la contre-partie : la demande d'objets de luxe est loin d'être constante; elle subit de fortes contractions. La cherté est l'une des causes qui peuvent restreindre la consommation et empêcher le producteur de rejeter la charge de l'impôt sur l'acheteur. De Parieu a donc raison de dire que l'influence des impôts sur les consommations de luxe est chanceuse et variable : elle dépend des circonstances et des mœurs. C'est la théorie éclectique de l'incidence [1].

Si l'objet taxé est un objet de première nécessité, St. Mill indique une alternative : ou bien l'impôt force les classes laborieuses à abaisser le niveau de leur consommation, ou, s'il n'en est pas ainsi, il équivaut (outre la quote-part de cet impôt que les capitalistes supporteront personnellement à raison de leur propre consommation) à un impôt sur les profits de l'industrie dont les produits ont été atteints par l'impôt. Le problème consiste en effet à savoir si, malgré la nécessité des produits taxés, les classes laborieuses ne se résigneront pas à se priver davantage. Une concurrence très-active pour la demande de travail peut les y contraindre; en ce cas, l'impôt pèsera sur le consommateur peu aisé selon une proportion excessive si l'on envisage l'hypothèse d'impôts levés sur des objets de première nécessité, le pain et le sel, par exemple. C'est que la consommation de ces denrées ne varie pas en proportion des revenus; la consommation individuelle des classes riches, même si on y adjoint la consommation de la domesticité et si l'on fait la part des prodigalités de table, ne s'élève pas fort au delà de la consommation de l'ouvrier. Aussi bien, des impôts de ce genre ressemblent à

[1] De Parieu, *Traité des impôts*, t. I, p. 77; Seligmann, *op. cit.*

des capitations, c'est-à-dire à des impôts consistant en une taxe invariable pour chacun. Le vice de proportionnalité de ces impôts a été l'objet de très-vives critiques : ce sont des impôts *progressifs à rebours*. Voilà ce qu'admet très-judicieusement St. Mill, non comme effet constant, mais comme résultat éventuel d'un impôt sur des objets de première nécessité.

Sous ce rapport, St. Mill n'est-il pas plus dans le vrai que les théoriciens de la répercussion indéfinie? Pour V. Bonnet, par exemple, comme pour Thiers et le duc de Broglie, l'impôt retombe toujours sur le consommateur; mais le consommateur définitif, ce n'est pas l'ouvrier qui paye plus cher le pain, le sel, mais celui qui achète son travail. Sur quel fonds l'impôt est-il payé? C'est, ajoute le même auteur, sur le revenu brut avec lequel nous vivons tous[1]. Voilà l'idée fondamentale du système que V. Bonnet et le duc de Broglie[2] ont brillamment développé.

En s'arrêtant à l'idée du prélèvement sur le produit brut, le duc de Broglie a cru donner un fondement solide à la thèse de la répercussion indéfinie; en cela, il s'est fait illusion. Dira-t-on, avec V. Bonnet, que la répercussion au profit de l'ouvrier du paiement d'une taxe de consommation, grâce à la hausse des salaires, aura lieu fatalement? Cette conséquence inéluctable n'apparaît pas clairement, à moins qu'on ne se place au même point de vue que Ricardo, lequel associe nettement la répercussion en faveur de l'ouvrier à son système du *salaire nécessaire* dans le passage suivant : « Quand les salaires sont imposés, le prix de la main-d'œuvre s'élève; s'il en était autrement, il serait impossible que la population se maintînt. » Sous ce rapport, l'imposition des salaires et celle des objets de première nécessité auraient des effets analogues, sinon identiques.

La réfutation de cette théorie a été excellemment formulée par de Parieu : « Si la limite absolue du nécessaire était strictement atteinte par le salaire des ouvriers avant l'établissement d'une taxe sur les denrées alimentaires, il est certain que l'effet de l'impôt serait immédiatement rejeté sur les capitalistes qui sala-

[1] V. Bonnet, *Question des impôts*, p. 70; cf. Thiers, *op. et loc. cit.*

[2] De Broglie, *op. cit.*, p. 8 et suiv. L'éminent publiciste, après avoir posé en principe que l'impôt est la contribution du capital, s'attache à démontrer qu'il ne peut être prélevé sur le revenu net, mais qu'il est avancé sur le revenu brut.

rient le travail. L'inanition, la suspension de la reproduction, l'émigration forcée s'interposeraient d'une manière menaçante entre le capitaliste et le travailleur, pour faire la loi au premier en lui montrant l'offre du travail certainement diminuée par la destruction du second. Mais l'état des salariés n'est presque jamais réduit à ces termes absolus et douloureux. La mesure même de ce qu'on appelle le nécessaire comporte une élasticité variable suivant les divers peuples. Les degrés qui séparent ces divers échelons entre le nécessaire relatif et le nécessaire absolu sont marqués par de nombreuses souffrances auxquelles le travailleur peut être condamné avant de voir l'offre de son travail décroître aux dépens de sa santé et de sa vie, de manière à rehausser le salaire[1]. »

De Parieu continue son analyse en signalant un effet incontestable de la cherté de la vie, c'est d'augmenter le nombre de ceux qui sont contraints de demander au salaire des moyens d'existence; de là un accroissement de concurrence entre travailleurs qui fait obstacle à la hausse des salaires. En supposant ce résultat obtenu, St. Mill ramène, ainsi qu'il a été dit, l'effet d'un impôt sur un objet de première nécessité à celui d'un impôt sur les profits de l'industrie productrice de cet objet. De Parieu nous enseigne que cette incidence peut ne pas être définitive, car si les profits sont diminués outre mesure dans l'une des branches du travail, on sait que les capitaux disponibles ont alors tendance à refluer vers des emplois qui ne seraient pas affectés par la hausse des salaires, ainsi vers l'achat des terres. Ces distinctions montrent combien, même limitée à une taxe spéciale, la question d'incidence définitive est complexe et délicate. Elle se règle cependant plus facilement à l'égard de certains impôts, notamment des droits de mutation par décès qui, sans difficulté aucune, restent à la charge du successeur. Au point de vue de l'incidence, ces taxes à effet simple ont une supériorité incontestée; aussi constituent-elles, sous le régime de l'impôt multiple, une ressource précieuse, lorsque l'on veut reporter sur la richesse acquise une partie de la surcharge que certains impôts de consommation font peser sur le travail.

1243. D. **Comparaison des impôts directs et des impôts indi-**

[1] De Parieu, *op. cit.*, t. I, p. 80. Même doctrine dans Cossa, *op. cit.*, p. 69.

rects. — Les avantages ou les inconvénients des deux catégories d'impôts se groupent sous les quatre chefs suivants : 1° proportionnalité ; 2° liberté de la production et équilibre industriel ; 3° conditions et effets de la perception ; 4° productivité. Des conclusions générales au sujet de la part relative qu'il convient de donner dans l'ensemble du système fiscal à l'un et à l'autre mode de taxation se dégageront de cet examen analytique.

1244. α) **Proportionnalité.** β) **Liberté de la production et équilibre industriel.** — S'il est vrai que, dans un certain nombre de cas, la charge d'un impôt reste réellement supportée par celui sur qui elle pèse visiblement, l'impôt direct sur les différentes manifestations de la richesse acquise et sur les jouissances sera plus en conformité avec les facultés probables qu'un impôt sur certaines consommations. Les impôts sur les consommations de luxe ou de superflu échappent bien à ce jugement, mais ils ne constituent qu'une ressource fiscale restreinte partout où la richesse n'est pas très-diffuse. Seules les sociétés les plus avancées en civilisation peuvent demander d'abondantes recettes à des droits sur les consommations de superfluité. Dans la plupart des États, les impôts indirects ne sont productifs que s'ils comprennent des taxes sur les denrées de première nécessité ; seulement, à cause de cela même, ils frappent plutôt en proportion des besoins que des facultés ou pour mieux dire des revenus réels. C'est ce que nous avons déjà fait observer à propos de l'impôt sur le sel ou sur la mouture. Ce sont des impôts progressifs à rebours, de véritables capitations[1]. Le vice d'inégalité des taxes de consommation de denrées communes est presque toujours aggravé en fait parce qu'elles sont proportionnelles aux quantités et non aux qualités. Un tarif *ad valorem* serait plus juste, mais le plus souvent d'une application compliquée ou difficile. Avant 1789 les

[1] M. Boiteau croit réfuter l'objection que l'impôt indirect frappe plus le pauvre que le riche en disant que la société rend plus de services aux classes inférieures qu'aux classes supérieures qui pourraient se suffire sans la plupart des services entretenus par les finances publiques. « La charge de l'impôt indirect est le moyen et le gage de l'émancipation des classes inférieures. » Le vice de ce raisonnement n'a pas besoin d'être longuement démontré : il n'est pas vrai que l'impôt soit le prix des services rendus par l'État (n° 1218) ; il n'est pas vrai que la protection sociale plus indispensable au pauvre qu'au riche doive être plus payée par lui (n° 1220). V. Boiteau, *Dictionnaire des finances* de L. Say, v° *Budget de l'État*, t. I, p. 634.

impôts indirects rachetaient du moins le vice d'improportionnalité par l'avantage qu'avaient les aides, la gabelle, les traites d'atteindre en principe les privilégiés qui échappaient à la taille personnelle. La suppression des privilèges fiscaux a fait disparaître la supériorité que les taxes indirectes avaient, au point de vue de la justice distributive sur les impôts indirects, supériorité qui explique la préférence que Sully et Colbert leur avaient accordée[1].

Sous le point de vue de la liberté de la production et de l'équilibre industriel, comme sous celui de la proportionnalité, l'avantage appartient aux impôts directs. La plupart des taxes indirectes nécessitent l'intervention du fisc à différentes phases du travail industriel et entravent la production ou la circulation des richesses. Les fabricants et les commerçants sont soumis à un ensemble de formalités de perception, de mesures de contrôle nécessairement assez oppressives et vexatoires dont on aura quelque idée par les explications données au paragraphe suivant. Les entraves industrielles seraient multipliées si, au lieu d'imposer le produit achevé, on levait l'impôt sur les matières premières ; c'est ce que nous avons constaté déjà grâce à l'expérience des États-Unis (n° 1237).

Une série d'impôts directs établis, selon une mesure convenable, sur les différents éléments du revenu et du capital n'agirait pas sur la distribution naturelle du capital et du travail entre les industries. Au contraire, certaines consommations seulement pouvant être assujetties à un impôt, les industries dont les produits ne sont pas taxés reçoivent une impulsion artificielle due à l'immunité dont elles jouissent.

1245. γ) **Conditions et effets de la perception.** — Il ne s'agit pas ici des modes de perception, mais de la comparaison sous le rapport de la facilité de lever l'impôt, des fraudes à déjouer et enfin des frais de recouvrement. C'est sur ce terrain surtout que les contrariétés de vues se sont produites, quoiqu'il s'a-

[1] M. Boiteau répète le mot de Montesquieu que les contributions indirectes sont les impôts des pays libres. Il y avait autrefois à cette opinion une base qui aujourd'hui fait défaut (Boiteau, *op. cit.*, p. 633). A l'inverse, M. Yves Guyot pense que les impôts indirects sont les impôts des peuples mineurs. Les peuples libres et majeurs peuvent combiner les uns et les autres ; c'est peut-être la conciliation de ces sentiments si contradictoires (Yves Guyot, *op. cit.*, p. 825).

gisse uniquement de questions de fait. La principale considération invoquée par les partisans des impôts indirects est que le contribuable les acquitte sans en avoir conscience parce qu'ils sont confondus avec le prix des choses. Par contre, le rôle nominatif d'une taxe directe rappelle périodiquement le montant de la dette ; or, le meilleur impôt, selon l'expression d'un financier, est « celui dont les formes dissimulent le mieux la nature. » Les taxes indirectes ne montrent pas l'action du fisc ; on dit même plus, elles empêchent qu'on ne la sente, et l'expression ingénieuse d'*anesthésie fiscale* a été imaginée pour désigner cette qualité des taxes de consommation.

Il y a en tout cela une grande exagération pour le moins : Peut-on dire que l'existence de l'impôt indirect soit ignorée? Chacun ne sait-il pas que le prix des vins communs est à Paris plus que doublé par les taxes fiscales ? Y a-t-il eu un impôt parfois plus impopulaire que l'impôt du sel ? Qu'un impôt excessif soit levé plus facilement sous forme indirecte que sous forme directe, cela est certain et c'est un avantage pratique indéniable, mais on se fait illusion si l'on pense que la masse des contribuables supporte l'impôt sans s'en douter, il est plutôt vrai de dire qu'on le subit parce qu'il porte sur des consommations que l'habitude a rendu nécessaires. Il y a en effet une grave erreur à croire qu'un impôt indirect est plus volontaire qu'un impôt direct : il est plus facile de s'exonérer en grande partie d'un impôt sur le loyer, en restreignant son habitation qu'il ne l'est de s'affranchir de la majeure partie des charges causées par la plupart des taxes de consommation. Seules les taxes somptuaires font exception, et l'on ne peut soutenir que ce soit une supériorité sur les impôts directs, car le législateur ne crée pas des impôts pour qu'ils soient éludés. Quant aux fraudes, tout impôt élevé y donne lieu quelle qu'en soit la forme. Un impôt direct sur une branche du revenu ne pouvant être établi que sur des présomptions faillibles, si l'on s'en remet à la déclaration du contribuable, de nombreuses fraudes seront pratiquées. Celles qui sont commises à l'occasion des contributions indirectes sont cependant quelquefois plus graves à un double point de vue : elles compromettent la santé publique lorsqu'elles se réalisent au moyen de la sophistication des produits alimentaires et elles ont un effet de démoralisation d'autant plus à craindre qu'elles s'ap-

pliquent à des millions de contribuables. Restent les frais de recouvrement : ils sont en général moindres pour les impôts directs ; mais l'infériorité des impôts indirects à cet égard a été fort exagérée, et elle n'est, en réalité, ni assez sensible ni assez irréductible pour que cette considération ait de l'influence sur le choix de l'impôt[1].

1246. *c)* **Productivité.** — Les impôts directs sont des impôts excellents à condition qu'on ne leur demande pas trop : il faut pouvoir accorder l'immunité aux revenus à peine suffisants pour vivre et taxer modérément les gros revenus. L'immunité des petits revenus est commandée par des raisons d'humanité sur lesquelles il n'y a pas lieu de revenir et non moins aussi par l'impossibilité du recouvrement : que l'on songe en effet, étant donné un impôt de 1/10e du revenu, à ce que serait l'obligation, pour un ménage d'ouvrier où les salaires s'élèvent à 3,000 francs, de payer sur rôle nominatif une somme annuelle de 300 francs ! Même pour des revenus plus élevés, un prélèvement proportionnel paraîtrait intolérable.

Par l'effet de l'élévation de l'impôt direct, ses qualités seraient altérées : 1° la proportionnalité de l'impôt direct repose sur des présomptions, sur celle-ci, par exemple, que la dépense du loyer est proportionnelle aux facultés ; cette présomption acceptable en principe est, comme nous l'avons vu, cependant assez souvent faillible et il est évident que les erreurs d'application grossissent avec la quotité de l'impôt ; 2° si l'impôt est modéré, le recouvrement n'en est pas entravé par des fraudes ; peut-être même est-il alors possible de s'en remettre à la déclaration du contribuable, au moins pour certaines fractions du revenu. Si, au contraire, l'impôt est lourd, la fréquence des fraudes oblige à recourir à une taxation d'office, laquelle est inquisitoriale et arbitraire. Malgré l'élévation des droits et les précautions fiscales, l'impôt rentre mal. Voilà pourquoi, lorsque les exigences budgétaires sont considérables, il est nécessaire de

[1] Les frais de perception des impôts indirects qui étaient de 13,75 p. 0/0 en 1828, ne sont plus que de 3,71 p. 0/0 (1889). Ceux des impôts directs sont tombés de 5,1 à 2,29 p. 0/0 (1889). La proportion des frais des contributions indirectes est en raison inverse du rendement des mêmes taxes ; c'est en grande partie à cette cause qu'est due la considérable décroissance des frais de perception. Aujourd'hui les impôts indirects coûtent moins à percevoir que ne coûtaient les impôts directs il y a soixante ans.

recourir aux impôts indirects, nonobstant les imperfections qui ont été signalées.

Les taxes indirectes atteignent, en effet, une foule de revenus qui échapperaient à l'action des contributions directes. Ayant une base très-large, elles sont fortement productives même lorsque le taux en est modéré. Toutefois, ce mérite de fiscalité dégénère inévitablement en un excès : les impôts indirects portant sur les objets de première nécessité frappent les plus indigents. L'action de ces impôts ne peut s'arrêter à la mesure idéale : elle ne respecte pas le revenu correspondant au minimum de la consommation nécessaire. C'est de toutes les objections contre les taxes indirectes, celle qui serait la plus décisive si le régime fiscal ne devait, pour faire face à l'énormité des dépenses publiques, aller jusqu'à la dernière limite de la productivité. La meilleure excuse qu'on pourrait apporter à l'appui d'un système de charité légale serait la nécessité de rendre aux malheureux ce que l'impôt indirect leur enlève fatalement. L'expédient fiscal ferait passer condamnation sur la contradiction qu'il y a évidemment à faire des pauvres par l'impôt pour les secourir ensuite au moyen du produit de l'impôt. Un apologiste des impôts indirects dit que ce sont les impôts des peuples riches[1]; il est peut-être plus vrai de dire que ce sont les impôts dont ne peuvent se priver les États qui ont de gros budgets.

Au même point de vue de la productivité, les impôts indirects ont une qualité précieuse et en même temps un défaut : la qualité est l'élasticité du rendement; ils donnent des plus-values qui suivent de près tout progrès de la richesse générale; le défaut, c'est le revers de cette qualité même, à savoir la contractibilité du rendement s'il survient une crise[2]. L'impôt indirect est un impôt à produit incertain qui s'éloigne, tantôt en plus, tantôt en moins, des évaluations budgétaires. L'impôt direct a en général

[1] Boiteau, *op.* et *loc. cit.*

[2] Il est cependant bon de remarquer que de 1832 à 1882 cinq fois seulement sur cinquante il y a eu contraction sans que cette contraction ait atteint la moyenne du progrès des autres années (V. Ribot, *Rapport général sur le budget de 1883*, annexes). Dans la crise de 1885-1888, la contraction qui, sur un produit de 2,600 millions avait été de 49 millions (1885), a été réduite les années suivantes à 44, 33, 15 millions. Dès 1889, le niveau de 1884 était regagné et même dépassé. Les années 1890 et 1891 ont donné des plus-values de 30,5 et 39,8 millions.

une productivité plus stable, mais moins expansive. Ce ne sont là bien entendu que des tendances générales qui tiennent moins encore peut-être à la nature propre de l'impôt qu'au mode de perception employé : les taxes indirectes sont des impôts de quotité dont la productivité suit les fluctuations de la richesse générale, tandis que, en fait, une partie des impôts directs sont des impôts de répartition. Aussi bien, l'impôt direct de quotité, tel que l'impôt des patentes, suit assez exactement le développement de la fortune publique; et, parfois même, il égale au moins sous ce rapport l'effet des taxes indirectes : par exemple, dans la période de 1833 à 1869, où la grande industrie a pris son essor, la plus-value de cet impôt en France a été de 150 p. 0/0 et, dans la même période, la progression générale des impôts indirects n'a pas été aussi rapide, 131 p. 0/0[1]. La productivité stationnaire d'autres impôts directs peut donc venir en partie de ce que ce sont des impôts de répartition. Aussi, en France, de 1830 à 1869, le rendement des impôts directs s'est accru au total de 74 p. 0/0, et celui des impôts indirects dans la proportion déjà indiquée c'est-à-dire 131 p. 0/0. En Angleterre, au contraire, où la comparaison peut être établie entre un impôt direct de quotité, l'*income tax* et les contributions indirectes, on voit que la productivité du premier, de l'*income tax*, par chaque taux de 1 p. 0/0 de l'impôt relativement au revenu, s'est élevée successivement de 50 millions de francs, à 116 millions (1873), à 130 (1876), à 145 millions en 1890, et cela malgré les immunités ou déductions accordées aux petits ou moyens revenus. La progression des impôts indirects, notamment sur l'alcool, sur la bière a été nulle ou très-peu sensible pendant la même période. Il faut dire que le législateur a réduit ou même supprimé maintes impositions indirectes (V. ci-dessous, n° 1288).

Ce sont, on le voit, des considérations pratiques qui seules conseillent l'adoption, dans une certaine mesure, de taxes indirectes. L'idéal serait que le régime fiscal pût s'en passer et qu'on

[1] Dans les vingt dernières années la plus-value des patentes a été de 70 millions sur 181 (1892). A la suite de la guerre de 1870, c'est surtout aux impôts indirects qu'on a demandé de nouvelles recettes : à cause de cela la comparaison des deux progressions des patentes et du produit des contributions indirectes ne serait plus probante. Cf. Vignes, *op. cit.*, 4e édit., t. II, p. 279 et suiv.

n'eût recours qu'à des taxes directes multiples. Au moins convient-il que le rôle prépondérant appartienne aux taxes directes, les autres n'étant admises que, soit à titre de complément ou d'expédient, soit pour servir de correctif aux impôts directs en faisant contribuer, dans une juste proportion, les petits revenus mis hors de l'atteinte d'une partie des taxes directes. La contribution des petits revenus devrait d'ailleurs être obtenue autrement que par l'imposition des denrées de première nécessité, car il faut autant que possible éviter l'inconvénient de faire de l'impôt un instrument de paupérisme.

Tel serait l'équilibre rationnel à établir entre les impôts directs et les impôts indirects. Malheureusement, on s'en est bien écarté et c'est là le vice fondamental de notre régime fiscal. Dans les temps de grande nécessité nationale, les surtaxes, fait observer M. Leroy-Beaulieu, doivent porter à la fois sur les deux branches de recettes. C'est la règle de conduite que l'Angleterre a comprise et observée lors de la guerre de Crimée : le législateur demanda alors une augmentation de 240 millions aux impôts directs et de 140 aux autres impôts. Combien différente a été la politique fiscale de la France après 1870! L'État a demandé les quatre cinquièmes au moins des ressources dont il avait besoin à l'impôt indirect et un cinquième seulement sous différentes formes à l'impôt direct. M. Leroy-Beaulieu, qui indique cette proportion (plutôt atténuée que forcée), termine par un jugement empreint d'une grande sévérité sur l'œuvre fiscale de l'Assemblée nationale : « La proportion entre les contributions directes et les contributions indirectes a été déplacée. On a fourni un grief légitime aux classes laborieuses, quoique plusieurs des denrées indirectes les plus surtaxées, le sucre, le café, soient de celles dont la consommation est plus grande pour les personnes riches que pour les personnes pauvres. Il n'en est pas moins vrai qu'une Assemblée qui se vantait de restaurer l'ordre moral dans le pays et de préserver les grands principes sociaux, aura donné un des plus manifestes exemples d'égoïsme de classe que l'histoire nous présente[1]. » Bien que, à partir de 1878, maintes suppressions ou dégrèvements d'impôts indirects

[1] Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, t. I, p. 285; Amagat, *Les emprunts et les impôts de 1871*, 1889, p. 180 et suiv.

aient été opérés, notre système fiscal est en Europe, à l'exception de celui de la Norwège où ne se rencontre aucun impôt direct, celui qui admet encore la plus forte proportion d'impôts indirects (V. ci-dessous, n° 1288).

§ V.

De la perception de l'impôt.

1247. Règles d'Adam Smith. — Trois des célèbres maximes d'Adam Smith concernent la perception, c'est-à-dire la mise en œuvre de l'impôt[1]. On ne saurait, en effet, attacher trop d'importance à ce sujet : le régime fiscal, théoriquement le meilleur, peut devenir intolérable s'il est mal appliqué. Adam Smith prescrit d'abord « que la taxe ou portion d'impôt que chaque contribuable est tenu de payer soit certaine et non arbitraire ; » puis, « qu'elle soit perçue à l'époque et selon le mode que l'on peut présumer les plus commodes pour le contribuable, » enfin, « qu'elle soit conçue de manière à faire sortir des mains du peuple le moins d'argent possible au delà de ce qui entre dans le trésor de l'État ; » en résumé, certitude, commodité, économie de la perception. Il est à peine besoin de quelques explications sur ces trois points. La taxe ne doit pas être incertaine, car il ne faut pas que le contribuable soit à la discrétion du percepteur. L'incertitude favorise la corruption et autorise l'insolence. Adam Smith a raison de dire qu'une imposition inégale serait un mal social moindre qu'une imposition arbitraire.

Le choix de l'époque de la perception est si peu indifférent qu'une charge légère devient onéreuse et odieuse par la perception si le moment est mal choisi ; la facilité de fractionner le paiement d'une taxe directe en rendra par exemple la gène beaucoup moins sensible ; un droit de mutation sur les transmissions par décès est facilement supporté parce qu'il se réfère à une acquisition à titre gratuit. Enfin l'économie de la perception est un avantage qu'il faut rechercher dans l'impôt, mais auquel, comme il a été dit déjà, on ne devrait pas sacrifier des considérations plus importantes (n° 1245).

1248. Modes de perception. Fermage. Régie. — L'impôt est

[1] V. ci-dessus, la première de ces maximes (n° 1220).

perçu par des agents de l'État en régie, ou par des compagnies particulières qui, moyennant le paiement d'une somme fixée à forfait, obtiennent le droit de percevoir l'impôt. L'option entre ces deux modes a été débattue, mais aujourd'hui la supériorité de la régie est reconnue même par les économistes les plus hostiles à l'action de l'État. Mac Culloch est peut-être le dernier des écrivains financiers qui ait pris la défense du fermage des impôts[1]; s'il en limite l'application aux taxes les mieux définies et qui n'exigent pas une certaine investigation dans les affaires des contribuables, c'est seulement pour faire la part de ce qu'il appelle le préjugé populaire qui s'est toujours prononcé avec énergie contre les publicains et les traitants[2].

Le sentiment populaire ne s'était pas égaré et le fermage de l'impôt appliqué sous l'ancien régime aux impôts indirects[3] a été justement condamné par les États civilisés; il en reste cependant quelques traces. Il y a des octrois de villes qui sont affermés, et l'État a aussi parfois recours à la concession pour l'exploitation d'un monopole fiscal. Un monopole concédé peut être, comme l'observation en a été déjà faite, beaucoup plus impopulaire qu'un monopole d'État (n° 1214). Les inconvénients du fermage ou de la concession d'un monopole fiscal sont évidents, même si l'on pouvait écarter l'idée des exactions possibles[4], mais ce qu'on sait des abus de la ferme de l'impôt dans le passé

[1] Jh Garnier trouve cependant le procédé des fermes plus conforme à la division du travail et croit qu'on pourra y revenir lorsque les mœurs et les lois financières auront progressé (*Tr. des finances*, p. 151). Wagner (*op. cit.*, 2e part., p. 747 et suiv.), distingue entre la ferme générale des impôts et la ferme de quelques impôts indirects. Il ne donne aucune conclusion absolue pensant que la question doit se résoudre selon l'aptitude de l'État, différente selon les époques, à opérer lui-même la levée des impôts. Mais un État où le sentiment de la collectivité est assez fort pour éveiller l'idée de l'impôt (on sait que chez nous on ne peut guère faire remonter avant le XIVe siècle la renaissance de l'impôt public) n'a-t-il pas la capacité d'organiser des services fiscaux de perception? Si la ferme des impôts indirects a persisté en France jusqu'à la Révolution est-ce parce que la monarchie absolue n'avait pas les forces nécessaires pour organiser une régie?

[2] V. contre la ferme des impôts Rau, *Finanzwissenschaft*, I, § 288.

[3] C'étaient des agents de l'État, les receveurs généraux qui présidaient dans les généralités de l'ancienne France à la perception des tailles, des vingtièmes et de la capitation c'est-à-dire des impôts directs.

[4] Les fermiers de l'impôt pressés de rentrer dans leurs avances n'apportent pas, en faisant la perception, les ménagements qu'on peut prescrire aux agents de l'État.

ne permet pas d'en faire abstraction. La perception de l'impôt exige la délégation aux employés d'une compagnie privée de pouvoirs qui ne se comprennent pas séparés de la puissance publique. Le contribuable supporte impatiemment l'exercice d'une autorité souvent fort étendue au nom d'intérêts privés[1]. Le fermier reçoit plus qu'il ne paye à l'État; or, il faut un certain degré de réflexion pour comprendre que cet excédent ne dépasse pas peut-être la somme des frais de perception que l'État eût payée si l'impôt avait été perçu en régie[2]. Enfin l'histoire prouve que les fermiers de l'impôt cherchent et trouvent d'autres profits que ceux qu'ils pourraient légitimement réaliser par l'économie de la perception[3]. Au cas de concession d'un monopole fiscal, l'impôt sert à accroître les bénéfices des actionnaires de la compagnie; cette idée blesse la conscience publique et c'est le cas d'appliquer la fameuse maxime dont on a fait ailleurs un si étrange abus : On ne doit l'impôt qu'à l'État!

1249. Perception des impôts de répartition et des impôts de quotité. — La distinction des impôts de répartition et des impôts de quotité influe sur les conditions de la perception à plusieurs points de vue.

1° Un impôt de répartition paraît en opposition avec le pré-

[1] Avant 1789, les fermiers avaient le droit d'emprisonner les contribuables récalcitrants. Ils usaient de leurs droits avec une rigueur qui explique assez leur impopularité.

[2] On peut d'ailleurs affirmer que la régie, si elle est bien administrée, est plus économique que le fermage par la raison toute simple que les fermiers, prenant en considération l'incertitude du recouvrement, établissent leurs offres d'après les prévisions les moins favorables.

[3] Au XVIIe siècle avant Colbert l'usage des enchères pour la ferme de l'impôt était tombé en désuétude. De riches particuliers obtenaient à vil prix des perceptions très-lucratives. A partir de 1720, une association puissante de fermiers généraux, la *ferme générale* forma un véritable État financier dans l'État. Pour six ans on adjugeait les gabelles, les tabacs, les octrois de Paris, diverses ressources de douanes. Les fermiers généraux servaient à de grands personnages de nombreuses pensions ou accordaient des parts d'associés ou *croupes* pour récompenser certains services. Sur 6 millions de bénéfices la ferme générale au commencement du règne de Louis XVI employait près de 2 millions en croupes et pensions. Malgré cela les fermiers généraux réalisaient de grandes fortunes et menaient une fastueuse existence. L'histoire retient les noms des Crozat, des Samuel Bernard, des frères Pâris. V. Roscher, *op. cit.*, p. 285 et suiv. Noel : *Organisation financière de la France*, 1881, p. 35 et suiv.; Cl. Jannet, *Le Capital*, p. 446 et suiv.; 469 et suiv.

cepte d'Adam Smith selon lequel la taxe que chacun est tenu de payer doit être certaine. Le produit total seul est connu et la détermination de la quote-part individuelle nécessite une série d'opérations préalables. Aussi, afin de remédier, autant que possible, aux inconvénients d'une perception arbitraire, est-il de règle, en France, que les opérations de répartition ne sont pas faites par les agents du fisc, mais par des conseils électifs entre diverses circonscriptions administratives (le conseil général entre les arrondissements, le conseil d'arrondissement entre les communes), puis par des commissions formées de contribuables dans chaque commune quant à la répartition individuelle. L'intervention de mandataires élus et de contribuables convenablement choisis est à la fois une garantie relativement au public et un moyen pour l'État de rejeter la responsabilité des injustices ou des erreurs qui peuvent être commises, celles-ci presque inévitables à cause de la complication et de la difficulté des opérations inhérentes à la répartition.

Les impôts de quotité étant au contraire perçus d'après un tarif, la quote-part de chaque contribuable résulte d'une application directe de la loi qui peut être confiée sans intermédiaire aux agents du gouvernement, à une condition toutefois, c'est que le tarif à percevoir soit gradué d'après des quantités ou des valeurs définies; en d'autres termes, il faut que le tarif soit certain. Cette observation ne paraîtra pas superflue si l'on sait qu'il existe des impôts de quotité basés sur des possessions ou des jouissances, lesquelles ne peuvent être atteintes qu'au moyen d'une présomption, comme par exemple la valeur locative. Un impôt de 1/20e de la valeur locative aurait l'inconvénient de donner lieu à une appréciation arbitraire des agents du fisc, si la valeur locative n'était déterminée par ailleurs au moyen d'un impôt de répartition[1].

2° L'impôt de quotité, malgré l'aléa auquel il expose le Trésor, a dans les pays en progrès une précieuse qualité fiscale, l'élasticité du rendement. On peut évaluer, sans craindre de trop graves mécomptes, l'importance de la plus-value annuelle. Au

[1] C'est ce qui a lieu en France relativement à l'impôt des patentes, impôt de quotité, dont la perception (pour la partie du droit proportionnelle à la valeur locative) se trouve facilitée grâce à la contribution mobilière qui a la même assiette, mais laquelle est un impôt de répartition.

contraire, l'impôt de répartition ne suit pas le développement de la richesse et a un produit stationnaire, à moins que le législateur ne se décide à l'augmenter; mais une augmentation d'impôt soulève presque toujours des protestations, tandis que le contribuable ne se plaint pas de ce que l'impôt produit davantage si le tarif qui lui est appliqué ne change pas. Peut-être l'impôt de répartition rachète-t-il en partie cette infériorité par une qualité qu'apprécient beaucoup les praticiens : avec l'impôt de répartition, le fisc est allié à tous les contribuables contre ceux d'entre eux qui veulent se faire exonérer, puisque l'exonération ne doit pas diminuer le produit de l'impôt. Au contraire, dans le système de la quotité, « l'État, selon la judicieuse remarque de Turgot, est seul contre tout le monde, » personne n'ayant à souffrir indirectement des exonérations ou réductions qu'obtiennent les réclamants. Toutefois, cette objection n'a qu'une faible valeur si les tarifs sont clairement établis et les réclamations soumises à des juridictions présentant des garanties suffisantes au point de vue de l'intérêt fiscal.

3° La perception des impôts de quotité, lorsqu'ils sont assis sur des objets de consommation usuelle, nécessite souvent l'emploi de procédés particuliers en vue de conjurer les fraudes que les producteurs et les fabricants pourraient commettre au détriment du Trésor; ces procédés sont l'abonnement ou l'exercice. On est obligé d'y avoir recours toutes les fois que l'impôt frappe un produit de l'agriculture ou de l'industrie indigène, car, s'il s'agit de denrées exotiques, comme le thé, le cacao, etc., l'impôt est perçu à l'importation par la douane, en sorte que les complications dont nous allons parler peuvent être évitées[1].

1250. Abonnement. Exercice. — Les producteurs ou détaillants de marchandises taxées sont soumis au régime, soit de l'abonnement, soit de l'exercice. L'abonnement consiste en un forfait que paient les fabricants, d'après la production présumée à raison de l'outillage : ainsi les brasseries des villes où il y a un abonnement avec la régie sont taxées en raison du nombre et de la capacité des chaudières ou de l'importance d'autres instruments de fabrication, c'est-à-dire qu'un ensemble de présomptions rem-

[1] Cons. sur le système de la répartition ou de la quotité, Wagner, *op. cit.*, 2e part., p. 706 et suiv.

place la taxation d'après la quantité réelle de bière fabriquée. L'abonnement dispense la fabrication d'une investigation fiscale oppressive et gênante, par exemple, pour les brasseries, des déclarations de mise au feu et d'interventions réitérées des agents de l'administration. Il a en outre l'avantage de stimuler la production, puisque la charge de l'impôt, comme celle des frais généraux, sera en raison inverse de la production effective. Malgré cela, l'abonnement est une mesure dont l'emploi doit être restreint : applicable aux industries très-concentrées qui ne comptent que de grands établissements, il ne saurait convenir aux industries dans lesquelles la production est divisée, à moins qu'il ne s'agisse d'abonnements collectifs contractés par des corporations ou des communes[1]. Les présomptions de l'abonnement comportant des chances d'erreurs, il ne faudrait pas qu'elles fussent multipliées outre mesure; ces présomptions sont d'ailleurs plus incertaines lorsqu'elles ne sont pas fondées sur une concentration assez forte de personnel et d'outillage mécanique. De fait, les grands fabricants seuls peuvent profiter des facilités de l'abonnement et les autres établissements de moindre importance en sont privés. C'est une cause d'inégalité parfois très-sensible et qui s'ajoute aux autres inconvénients des impôts de consommation.

L'exercice consiste dans la surveillance rigoureuse de la fabrication ou de la vente des produits taxés; les agents du fisc constatent les entrées de matières premières (*prises de charge*) et les sorties des objets fabriqués, s'assurent par des inventaires périodiques qu'aucune dissimulation n'est commise[2]. Sur le commerce même de détail, l'action du fisc s'exerce d'une façon semblable; par exemple, elle pénètre chez les débitants de boissons, y constate les entrées et les manquants. L'exercice a une efficacité fiscale non douteuse, mais elle est payée par des inconvénients de toutes sortes, entraves industrielles, mesures inquisi-

[1] Tels sont par exemple les abonnements des brasseurs ou des bouchers, ceux des entrepositaires de combustibles ou les abonnements généraux des communes par rapport au droit de détail sur les boissons ou à la taxe unique sur les vendanges.

[2] On peut lire, pour avoir une idée de la minutie extrême du régime de l'exercice, le décret du 25 octobre 1890 relatif à la surveillance des raffineries. Ce décret a cependant eu pour but de tempérer la rigueur du régime antérieur. Cf. Stourm, *Écon. franç.*, 1892, t. I, p. 387.

toriales et suspicion irritante, mauvais vouloir des contribuables. Les inconvénients de l'exercice sont en proportion du nombre des établissements qui y sont soumis.

L'exercice fonctionne sans de trop grandes difficultés pour une industrie qui ne compte, comme les raffineries, qu'un très-petit nombre d'établissements. Mais il est d'une organisation beaucoup plus compliquée et onéreuse s'il s'étend sur des milliers de fabriques ou de débits. En France, le nombre des établissements de tous genres soumis à l'exercice, débits de boissons, vinaigreries, distilleries, brasseries non abonnées, fabriques de cartes à jouer, fabricants d'ouvrages d'or et d'argent soumis à la garantie, de poids et mesures (même depuis la suppression de l'exercice des bouilleurs de crû en 1875) dépasse encore le chiffre énorme de 264,000. Les raffineries y sont de nouveau soumises (loi du 5 août 1890); les débitants de boissons entrent dans ce contingent total pour 208,000 (1890)[1] mais la surveillance des agents du fisc en dehors des établissements soumis à l'exercice s'étend sur 292,000 autres et dans ce nombre figurent 204,000 débitants de boissons abonnés, rédimés ou établis dans les villes à taxe unique. Toute une légion d'employés doit être créée pour faire face à une surveillance extrêmement compliquée et morcelée. L'existence de ce nombreux personnel explique la cherté relative de la perception des impôts indirects. Sans la grande élasticité de ces impôts, les frais de recouvrement seraient encore beaucoup plus élevés. En 1828, les frais, en ce qui concerne les impôts sur les boissons, dépassaient 15 p. 0/0; grâce surtout à la progression des recettes, ils étaient réduits en 1889 à 4 p. 0/0. On peut juger, par cet exemple, que la cherté prétendue du recouvrement des taxes indirectes, même dans les circonstances les moins favorables, avec toutes les complications de l'exercice, ne fournit pas, comme il a déjà été dit, une objection bien sérieuse contre cette forme de l'impôt (n° 1245). Toutefois, il a été plusieurs fois question depuis 1879 de la suppression de l'exercice des débitants de boissons au moyen d'une réforme générale des impôts. Le projet de budget de 1891

[1] Le nombre total des débitants 447,000 se partage donc à peu près par moitié au point de vue de l'exercice. V. *Bull. de stat.*, 1892, t. I, p. 715 et suiv.

abandonnait l'exercice mais sur ce point les Chambres n'ont pas suivi le gouvernement[1] (V. ci-dessous, nos 1282).

1251. Si l'État ne croit pas pouvoir assurer la perception des taxes de consommation au moyen de l'abonnement et de l'exercice, il n'a d'autre ressource que de constituer un monopole fiscal, monopole de fabrication et de vente, ou de transformer un impôt de consommation en taxe directe. Le premier parti a été suivi en France pour les tabacs et les poudres, en Suisse, en Suède et en Norwège pour l'alcool (V. ci-dessous, n° 1282); en réalité, les débitants de tabac et de poudre sur lesquels s'exerce la surveillance de la régie, sont moins des contribuables soumis à l'exercice que des agents délégués par l'État pour la vente des produits du monopole.

Lorsqu'un impôt de consommation grève un produit du sol, ne serait-il pas plus simple de convertir cet impôt en taxe foncière? C'est ce qui a été fait en Allemagne quant à la culture du tabac[2], moyennant quoi la fabrication et la vente ont pu être abandonnées à l'industrie libre. Cette solution serait peut-être la meilleure si les impôts qui frappent les tabacs ou les vins étaient des impôts mesurés auxquels on ne demanderait qu'un rendement moyen. En Allemagne, malgré une consommation individuelle qui est beaucoup plus forte qu'en France (presque le double), le rendement annuel est de 40 à 45 millions[3]. Dans ces conditions on pourrait plus simplement faire le recensement des terres affectées à ces cultures et les frapper d'un impôt

[1] Une réforme beaucoup plus radicale, celle de la suppression de l'impôt sur les boissons hygiéniques, a été proposée en ces dernières années. Elle entraînerait, si elle aboutissait, la disparition de l'exercice chez les débitants. V. texte du projet, art. 14. Rapport au nom de la Commission du budget de 1893, Chambre, session 1892, *annexes*, *J. off.*, p. 2013.

[2] Toutefois, d'après une loi de 1879, l'impôt est assis en principe sur le poids des récoltes, 45 marks par 100 kilog.; les planteurs sont soumis à l'inventaire. Sur les petites cultures l'impôt est assis d'après leur étendue. Les tabacs étrangers sont taxés à 85 marks les 100 kilog.

[3] Cela étant, on s'explique la prédilection du chancelier de Bismarck pour le monopole du tabac, mais son projet d'établissement de ce monopole a échoué au *Reichstag* en 1882 (216 voix contre 43) pour diverses raisons, certaines d'ordre politique, mais surtout à cause des nombreuses expropriations que l'adoption du projet eût entraînées, l'industrie de la fabrication du tabac n'étant aucunement centralisée en Allemagne. V. les objections très-fortement déduites par Roscher, *op. cit.*, p. 139, et Lehr, dans le *Handbuch* de Schönberg, t. III, p. 414 et suiv.

supplémentaire, c'est ce qui a eu lieu en Allemagne jusqu'en 1879. Il n'est pas bien prouvé que le cultivateur réussirait à rejeter cet impôt sur le consommateur, spécialement s'il s'agit d'une consommation telle que le tabac qui n'est pas absolument indispensable; mais, abstraction faite de la question d'incidence, une taxe de remplacement de ce genre aurait de sérieux avantages. Il n'en peut être question, au contraire, si, comme cela a lieu malheureusement en fait, l'impôt égale souvent, ou même excède, la valeur des produits. Les vins communs payent un ensemble de droits qui dépassent le prix de vente : peut-on demander au vigneron dont la récolte vaut, produit brut, 2,000 francs, de payer à titre d'impôt plus que cette somme! C'est cependant ce qu'il faudrait faire si l'on voulait remplacer, par une taxe directe, certains de nos impôts de consommation si exorbitants d'ailleurs. Le mal est dans l'exagération de l'impôt bien plus que dans le vice de la perception. Au surplus, si l'option redevenait possible par suite d'une très-forte réduction de la taxe indirecte, il faudrait considérer dans quelle mesure il y aurait intérêt à y substituer une taxe directe spéciale dont l'effet peut être absolument différent; ce serait, selon la nature des objets de consommation ou l'élévation de la taxe comparée au produit brut de la terre, une question d'opportunité à examiner[1].

[1] Cf. Lehr, *op. cit.*, p. 410 et suiv.

CHAPITRE II.

ANALYSE ÉCONOMIQUE DU RÉGIME FISCAL DE LA FRANCE ET LÉGISLATION FISCALE COMPARÉE.

1252. On a vu, à propos de la classification économique des impôts, que le régime fiscal peut comprendre quatre catégories de taxes : 1° des capitations ou impôts sur les personnes; 2° des impôts établis sur la production et la possession des richesses répartis en deux groupes : ceux qui grèvent la propriété ou les jouissances foncières; ceux qui sont établis sur les bénéfices industriels et l'ensemble des revenus; 3° des impôts sur la circulation intellectuelle et matérielle : droits sur les actes et les mutations; droits de douane; droits sur les transports; 4° des impôts sur les consommations. A cette énumération qui contient toutes les variétés des impôts proprement dits, il convient d'ajouter une cinquième catégorie, à savoir les taxes locales.

§ I.

Impôt sur les personnes ou capitations.

1253. Dans les législations fiscales des peuples civilisés, la capitation (*Kopfsteuer, polltax*) ne rappelle la taille personnelle ou la corvée féodale que par le mode d'imposition, mais c'est, comme tout autre impôt, une dette parfaitement compatible avec le principe de la liberté civile et politique, puisque la capitation résulte d'une loi votée par les représentants de la nation. Aussi bien, quelques publicistes ont proposé de faire de l'acquittement de l'impôt personnel la condition de l'exercice du droit de suffrage[1]. Il n'y a pas lieu de les suivre dans cette voie : ration-

[1] C'est le système qui fonctionne dans l'État du Massachusetts et dans plusieurs autres États de l'Union.

nellement, les droits politiques ne sont pas subordonnés au cens et, en fait, dans nos sociétés, les plus pauvres acquittent une large part d'impôts indirects; tous sont de plus appelés au service militaire; enfin, une capitation ne peut être qu'une charge minime dont le paiement ne saurait offrir une grande garantie sociale, même en se plaçant au point de vue critiquable d'un droit de suffrage subordonné à une condition fiscale[1].

La capitation est simple ou graduée; simple, si elle est d'une somme uniforme; graduée lorsqu'elle comprend un certain nombre de classes d'après la condition sociale des individus. En ce dernier cas, la capitation n'est presque toujours autre chose qu'un impôt sur le revenu[2]. Une capitation graduée, conservant le caractère prédominant d'impôt personnel, supposerait une hiérarchie sociale légalement sanctionnée, spécialement un système de castes : aussi bien existait-il une capitation de ce genre aux Indes lors de la conquête anglaise. L'ancienne capitation française, établie en 1695, était en réalité moins un impôt personnel qu'un impôt sur le revenu : elle comprenait 22 classes : la première imposée à 2,000 livres, la dernière à 20 sous. Théoriquement, elle avait l'avantage d'atteindre tous les sujets sans distinction, mais en réalité elle ne pesait d'une façon régulière et normale, ni sur le clergé qui s'en était rédimé, ni sur la plupart des nobles[3]. Lorsque la capitation graduée comprend un assez grand nombre de catégories, c'est en réalité une forme d'impôt sur le revenu, mais la forme la plus imparfaite de ce genre d'impôt. Telle était notre ancienne capitation; tel a été en Prusse, même depuis la réforme de 1883, l'impôt des classes, *classensteuer,* dont il sera question à l'occasion de l'impôt sur le revenu (V. nos 1268). Par des dis-

[1] V. en sens contraire, Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, t. I, p. 288 et suiv., 305.

[2] Cf. Wagner dans le *Handbuch* de Schönberg, t. III, p. 300 et 301.

[3] V. Taine, *L'ancien régime* (p. 23 et suiv.). Taine cite ce curieux passage de Turgot : « La capitation des privilégiés s'est successivement réduite à un objet excessivement modique, tandis que la capitation des taillables est presque égale au principal des tailles. » La capitation s'ajoutait en effet à la taille dans les pays de taille personnelle; elle n'avait d'existence propre que dans les pays de taille réelle, là elle était impopulaire à cause de son arbitraire; la taille réelle étant supportée même par les nobles, paraissait le seul impôt légitime et à base certaine. V. Stourm, *Les finances de l'ancien régime*, t. I, p. 243 et suiv.

tinctions nombreuses, le législateur cherche en effet à proportionner l'impôt aux facultés. On n'est donc pas en présence d'une véritable capitation. Seules, les taxes personnelles à graduation simple ne comprenant que trois ou quatre classes sont de véritables capitations. Il en existait de ce genre en Piémont, en Toscane, à Parme avant la constitution de l'unité italienne et ce fut en Prusse, jusqu'en 1851, le caractère de l'impôt des classes. De semblables impôts sont incompatibles avec les institutions démocratiques des sociétés modernes. Entachés d'arbitraire, ils sont des causes de froissement partout où l'égalité civile est reconnue. Moins productifs qu'un impôt sur le revenu, ils n'ont pas l'avantage de la simplicité qu'offre la capitation non graduée.

La capitation admise aujourd'hui chez nous est une capitation simple; elle consiste en la valeur de trois journées de travail. Chaque conseil général fixe la valeur de la journée de travail sans pouvoir monter au delà de 1 fr. 50 ni descendre au dessous de 0 fr. 50. Les uns critiquent l'insuffisance de ces évaluations légales et voudraient les voir relever au niveau actuel du salaire[1]; d'autres condamnent l'impôt personnel et en demandent la suppression complète. Peut-être le plus sage serait-il de maintenir la législation existante. La capitation est établie sur tous les individus non réputés indigents. Il est équitable qu'ils soient atteints par l'impôt pourvu que les moyens d'existence essentiels ne soient pas sensiblement atteints; or, c'est ce qui a lieu avec la capitation actuelle dont le niveau est incontestablement très-faible. Le produit actuel des cotes personnelles n'est évalué par l'administration qu'à 16,8 millions[2]. L'exemple de plusieurs États de l'Union américaine prouve que des sociétés très-avancées en civilisation peuvent garder la capitation.

Toutefois, on doit reconnaître que la capitation tend à dis-

[1] V. Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, t. I, p. 304 et 305.

[2] V. Chambre, *annexes*, 1887, p. 1195, document XII. Une partie de la population des villes se trouve affranchie de l'impôt personnel; en effet, dans les villes qui ont un octroi, le produit de la contribution personnelle peut être payé par un prélèvement sur le produit de l'octroi; en ce cas, la capitation est convertie en contributions indirectes. D'ailleurs, dans notre système fiscal, l'impôt personnel, impôt de quotité, est lié à une contribution mobilière à raison de la valeur locative dont il sera question au paragraphe suivant.

paraître; elle a été éliminée du système fiscal des principaux États. Non seulement l'Angleterre y a renoncé, mais la Russie qui lui demandait plus de 200 millions l'a complètement supprimée au profit des anciens serfs et des paysans des domaines (1886 et 1887). Quant à l'objection doctrinale que rationnellement l'impôt doit être réel, elle est sans fondement. L'impôt personnel moderne, comme il a déjà été dit, diffère essentiellement dans son principe, le vote de l'impôt, dans ses caractères et ses effets des anciens impôts personnels assis sur les peuples conquis ou sur les classes sujettes.

Nos lois fiscales contiennent une autre imposition qui a le caractère d'une capitation, mais qui est perçue au profit des communes; ce sont les prestations pour les chemins vicinaux. Elles présentent avec la contribution personnelle cette analogie qu'elles sont aussi fixées à trois journées de travail[1], mais elles s'en distinguent en ce qu'elles peuvent être acquittées en nature ou rédimées en argent selon le choix du contribuable. Parmi les populations rurales où le travail est intermittent, et surtout dans les pays pauvres, l'impôt personnel n'équivaut pas à une réduction effective de salaires. Les prestations en nature y fonctionnent sans inconvénient grave; appliquées à des œuvres d'utilité générale comme la confection et l'entretien des routes, elles enrichissent la société sans appauvrir le contribuable. En 1888, la part des prestations en nature était encore de beaucoup la plus forte, sur 60 millions, plus de 38, soit près des 2/3[2]. On conçoit, dès lors, que consultés sur la proposition d'abolir les prestations, les conseils généraux en grande majorité (67 contre 9) en aient demandé le maintien. L'insuffisance des ressources destinées à la confection et à l'entretien des chemins rend ce maintien indispensable dans beaucoup de communes. — On objecte le peu de productivité du travail par corvées; cela est vrai, mais cependant il est ici moins onéreux qu'un travail salarié; aussi croyons-nous que l'abolition pure et simple des prestations en nature serait regrettable. Elle a cependant été réclamée depuis 1870 dans de nombreuses propositions de loi[3].

[1] D'après la loi du 21 mai 1836. La loi du 11 juillet 1868 a imposé une 4e journée de prestation.

[2] V. Chambre, session 1891, *annexes*, *J. off.*, p. 1552.

[3] Propositions Thourel (1876), Escanyé (1877), Dubost (1882) et depuis

Si l'on remanie la taxe des prestations, il conviendra du moins de laisser au contribuable le choix entre le paiement en argent et l'accomplissement de travaux sur les chemins.

La grosse objection contre les capitations, contre les prestations communales aussi bien que contre l'impôt personnel, est l'improportionnalité : on demande autant au journalier qu'au riche propriétaire[1]. Rappelons cependant que, sous un système de taxes multiples, le défaut de proportionnalité d'un impôt en particulier n'est pas une cause d'exclusion, puisque c'est la proportionnalité générale qu'on doit avoir en vue. Sans ce dissimuler les défauts de nos impôts de capitation, il ne faut donc pas les exagérer, ni oublier qu'ils sont réduits à une valeur très-faible. Toutefois, les impôts indirects étant également progressifs à rebours, il serait très-inopportun d'augmenter la contribution personnelle ou les prestations communales.

§ II.

Impôts sur la production et la possession des richesses.

1254. 1° Impôts sur la propriété et sur les jouissances foncières.

L'organisation la plus simple de l'impôt foncier consiste, sans contredit, à prendre pour base de cet impôt le capital, c'est-à-

1885 propositions Gillet, Bourgeois, Pradon, Dubost, etc. En 1888, le gouvernement a pris l'initiative d'un projet remplaçant l'impôt actuel par une taxe de rachat perçue au moyen de centimes additionnels aux contributions directes, mais les contribuables conserveraient la faculté de s'acquitter en nature. V. sur ce projet, Chambre, *annexes*, 1888, Exp. motifs, projet Peytral, p. 906. La commission de la Chambre a fini dans la législature suivante par reprendre ce projet en le modifiant partiellement : les conseils municipaux sont seulement autorisés à substituer des centimes additionnels aux prestations, mais les redevables peuvent, s'ils le préfèrent, fournir des journées de travail (V. Chambre, session 1891, *annexes*, p. 1535 et suiv.). La Chambre l'a voté dans la séance du 16 janvier 1892.

[1] Cf. Cossa, *op. cit.*, p. 93. Cette critique doit être atténuée, en ce qui concerne les prestations, pour deux motifs : 1° les prestations sont dues par tout chef d'exploitation rurale à raison des domestiques et des instruments de travail, bêtes de somme ou de trait et charrettes. Ce n'est donc pas une contribution uniformément égale ; 2° les centimes additionnels qui se combinent avec les prestations pour les chemins vicinaux sont des impôts proportionnels.

dire la valeur vénale des propriétés. Les mutations entre-vifs ou à cause de mort peuvent fournir des éléments directs et précis dans tous les pays où ces mutations sont soumises à des droits[1]. L'impôt ainsi établi serait proportionnel aux facultés, car, en réalité, on ne le percevrait que sur le revenu net, la valeur vénale n'étant autre chose que la capitalisation de ce revenu. Les propriétés de plaisance, les terres laissées improductives par négligence ou calcul de spéculation sur la valeur des terrains, paieraient l'impôt et ce serait légitime, car elles sont, aux mains de ceux à qui elles appartiennent, un moyen de jouissance ou un moyen de gain et de crédit. L'assiette aurait enfin quelque chose de plus large et de moins incertain que sous le système de l'imposition du revenu net, qui, comme on va le voir, engendre des difficultés à peu près inextricables[2]. La comparaison qui a été faite à propos de l'impôt unique entre le capital et le revenu a déjà fait apparaître la supériorité de l'évaluation d'après le capital, toutes les fois que le revenu est produit par un fonds sur lequel l'impôt peut être établi équitablement (n° 1238).

M. Leroy-Beaulieu, tout en reconnaissant l'avantage de ce mode d'imposition, surtout dans les pays où les mutations sont fréquentes, objecte les chances d'inégalité auxquelles il exposerait parfois; ainsi, il se peut que, par suite d'une culture nouvelle, le revenu des terres d'une région soit doublé tandis qu'ailleurs, à raison d'accidents naturels, le revenu soit presque supprimé : tel est le cas des vignobles détruits par le phylloxéra. Ces changements pouvant être brusques, l'impôt foncier sur le capital n'en tiendrait pas toujours compte[3]. L'objection n'est que spécieuse : elle repose sur cette idée que les évaluations fiscales du revenu sont l'objet de révisions fréquentes, tandis que les mutations n'ont lieu qu'au bout de périodes assez éloignées. On verra combien cette présomption est contredite par les faits. M. Leroy-Beaulieu propose des révisions décennales du revenu

[1] On ne devrait pas s'arrêter à l'objection fondée sur ce que la perception de l'impôt foncier et celle des droits de mutation ne sont pas confiées à la même administration : la distinction des contributions directes et de l'enregistrement n'est aucunement imposée par la nature des choses; le marquis d'Audiffret était même partisan de la fusion des deux administrations.

[2] Dans une remarquable étude, David a conclu en faveur de l'impôt foncier sur le capital (V. *Journ. des Écon.*, avril et juin 1845).

[3] V. Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, t. I, p. 313 et 314.

et avoue qu'il y aurait lieu, dans l'intervalle, d'accorder des remises collectives de l'impôt lorsque le produit antérieur se trouve atteint[1]. C'est donc que l'impôt sur le revenu net ne remédie que très-imparfaitement à l'inconvénient signalé. Ne pourrait-on d'ailleurs (au cas où la constatation du changement du revenu ne résulterait pas d'un prix de vente ou d'une estimation après décès à une date assez récente), calculer la valeur vénale d'un fonds par comparaison avec les propriétés de même nature dont le revenu aurait également varié?

M. Leroy-Beaulieu ne repousse pas cet expédient : « On peut raisonner par analogie pour les propriétés qui depuis longtemps n'ont été ni vendues, ni transmises par succession et en apprécier approximativement la valeur[2]. » Assis sur le capital, l'impôt foncier pourrait être perçu d'après un tarif gradué selon la nature des biens-fonds, c'est-à-dire devenir un impôt de quotité beaucoup plus facile à percevoir et d'une productivité moins stationnaire.

1255. Quoi que l'on puisse penser sur la question théorique de l'assiette de l'impôt foncier, non seulement en France mais aussi dans la plupart des autres pays[3], cet impôt a été établi sur le revenu net de la propriété soit d'après des évaluations opérées à la suite de la confection d'un cadastre soit d'après des présomptions ou indices telles que l'outillage agricole, la superficie cultivée, etc... Ce dernier procédé d'évaluation très-imparfait a précédé celui du cadastre dans l'histoire de la législation fiscale. Au surplus, plusieurs systèmes législatifs sont en présence quant à

[1] De fait, dans les pays où les vignobles ont été ravagés par le phylloxéra, non seulement sous notre régime d'impôt basé sur le revenu, des remises et modérations d'impôt ont dû être accordées aux contribuables, mais une loi du 1er décembre 1887 a exempté de l'impôt foncier les terrains nouvellement plantés en vignes pendant 4 ans dans les arrondissements déclarés atteints par le fléau. Le fonds de non-valeurs destiné à couvrir ces divers dégrèvements est devenu insuffisant.

[2] Une objection plus grave contre la taxation sur le prix de vente est le danger des déclarations d'un prix moindre que le prix réel, danger d'autant plus grand que les droits de mutation seront élevés ; mais on aurait des moyens de contrôle, par exemple les actes de partage, les baux, etc.

[3] En Hollande, dans un certain nombre de cantons suisses, en Amérique dans quelques cantons de l'Union, au Mexique, etc., l'impôt est assis sur le capital. Des projets de réforme des impôts directs en Prusse et chez nous comportent aussi mais à titre accessoire l'imposition du capital (nos 1270 et 1271).

l'organisation de l'impôt foncier : ce peut être un impôt de répartition dont le produit total fixé par la loi sera subdivisé en contingents distincts pour les diverses circonscriptions financières à raison de leur état de richesse relative. Ce peut être un impôt de quotité dont le taux sera un tant p. 0/0 du revenu net présumé. Enfin, l'impôt foncier peut être dédoublé en deux parts, dont l'une frappe la propriété rurale et l'autre la propriété bâtie.

Aujourd'hui, dans la législation fiscale à peu près universelle, l'impôt sur la propriété bâtie (joint à l'impôt foncier sur les terres ou séparé de cet impôt) est devenu un impôt de quotité; nos lois ont été des dernières à suivre cette évolution. L'Espagne et la Hollande sont peut-être les seuls pays d'Europe restés fidèles au système français ancien de l'impôt de répartition. Pour les propriétés non bâties le système de la répartition, maintenu en France, subsiste au dehors dans les lois de la Prusse, de l'Italie, de l'Espagne, de la Russie. Maintes législations ont donc un régime fiscal différent pour les deux natures de propriétés. Rien n'est plus compréhensible : 1° si les intérêts de la propriété rurale sont ceux de l'agriculture, pour la plus forte part la propriété bâtie intéresse les populations urbaines; 2° la répartition d'un contingent entre les contribuables donne à l'État pour le produit de l'impôt sur des terres de nature très-différentes, dont le revenu net peut être très-variable, une garantie bien supérieure à celle qu'il aurait avec le système de la quotité. Toutefois, ce dernier système est celui qui est consacré pour la propriété non bâtie comme pour la propriété bâtie, en Belgique, en Autriche-Hongrie, dans plusieurs parties de l'Allemagne (Saxe, Bavière, Wurtemberg, Bade, etc.), en Roumanie, en Portugal (depuis 1880)[1]. Y aurait-il quelque avantage à abandonner le système de la répartition? Quelles conditions devraient préalablement être réalisées? Ce sont là des questions importantes qui présupposent la connaissance de l'histoire de l'impôt foncier. Cette histoire, nous la ferons en prenant la France pour point de départ, car il faut le rappeler, son système, celui de la répartition,

[1] V. sur l'impôt foncier en pays étrangers, *Dictionnaire des finances*, v° *Foncière,* t. II, p. 242 et suiv. Cf. pour la propriété bâtie, *Bull. de statist.* (min. finances), 1890, t. II, p. 343 et suiv.; 583 et suiv., et Wagner, dans Schönberg, t. III, p. 252 et suiv.; Conrad *Handwörterbuch*, v° *Grundsteuer,* t. IV, p. 195 et suiv.

a été d'abord celui des autres pays[1]. La quotité est une forme relativement toute moderne de l'impôt foncier.

Créé par l'Assemblée nationale en 1790, l'impôt foncier français eut pour base le revenu net. Le législateur suivit les idées des Physiocrates et fit passer dans la loi leur formule. Mais comment déterminer le revenu net? L'Assemblée constituante voulait, ce qui était impossible, qu'on déterminât pour chaque terre le produit brut, puis qu'on en déduisît les frais de culture, les avances et autres éléments de dépenses; le revenu net imposable devait être déterminé d'après le revenu net moyen des quinze dernières années. La contribution foncière fut créée comme impôt de répartition : chaque législature devait arrêter une somme fixe et déterminée comme produit de l'impôt. Le comité d'imposition de la Constituante estima, malgré l'absence de données précises, à 1,440 millions le revenu net; le contingent de l'impôt fut fixé à 240 ou plutôt à 300 millions en y ajoutant les centimes additionnels affectés aux dépenses départementales. Ainsi taxée, la propriété immobilière était encore moins chargée que sous le régime combiné des anciens impôts et de la dîme[2], cependant c'était une taxe relativement lourde. Mais l'Assemblée constituante voulait supprimer les impôts indirects et la taxe foncière était la plus importante des contributions directes établies. Malgré cela le taux en était trop élevé et elle ne put être intégralement perçue.

La répartition fut très-inégale, car elle eut lieu au prorata des anciens impôts à défaut d'éléments suffisants pour une répartition nouvelle[3]. La confection d'un cadastre, décidée en principe, ne fut commencée que sous l'Empire, en 1808. Alors fut entreprise l'œuvre si compliquée et si longue du cadastre parcellaire, c'est-à-dire de l'état descriptif et estimatif de toutes les fractions du sol appartenant à des propriétaires différents ou étant dis-

[1] V. Stourm, *op. cit.*, t. I, p. 136 et suiv.; Wagner, *op. cit.*, IIIe part., p. 435 et suiv.

[2] Avant 1789 la partie des tailles frappant les revenus fonciers était de 150 millions environ; la dîme produisait 120 à 130 millions. On arrive presque ainsi au chiffre que la Constituante demandait à l'impôt foncier. En outre, la terre allait bientôt se trouver dégrevée du montant des droits seigneuriaux.

[3] V. *Dictionnaire des Finances*, v° *Contributions foncières*, t. II, p. 236, et Boutin, *Rapport sur l'évaluation des propriétés bâties*, Chambre, *annexes*, 1890, p. 3277 et 3487.

tinctes par la configuration ou le mode de culture[1]. C'était une forme de cadastre bien supérieure au cadastre par masse de culture dans chaque commune, dont il avait été question auparavant, puisqu'on n'eût pas ainsi tenu compte des inégalités de valeur entre les diverses parcelles cultivées de la même manière. Il fallut plus de quarante ans pour terminer cette laborieuse entreprise qui coûta environ 150 millions.

C'est qu'en effet, sur le territoire de chaque commune, elles nécessitent un ensemble d'opérations techniques de délimitation, de triangulation, d'arpentage. La minute du plan cadastral comprend, pour chaque commune, des plans parcellaires, des plans de section, des tableaux d'assemblage. On doit ensuite estimer le revenu. L'évaluation directe n'étant pas possible, on procède d'après des présomptions. Il faut tout d'abord déterminer en combien de classes chaque nature de propriété sera divisée[2]. Cette première opération est ce qu'on appelle la *classification*. Suit le *classement* qui détermine la classe à laquelle chaque propriété doit appartenir; enfin le tarif des évaluations attribue un revenu net présumé aux diverses classes de chaque nature de propriété. Connaissant par le plan parcellaire la contenance de chaque parcelle, il suffit de la multiplier par le revenu présumé à l'hectare, de la classe à laquelle elle appartient pour avoir le revenu net. La matrice cadastrale réunit toutes les parcelles appartenant au même propriétaire avec l'évaluation du revenu net de chacune d'elles.

1256. Arrive-t-on par cette voie compliquée à une répartition définitive et équitable? On est obligé de répondre négativement. D'abord, la répartition ne peut être définitive, car elle doit suivre les mutations des propriétés[3]. Avec une bonne organisation des registres fonciers (n°s 674, 1025), il ne serait pas impossible de tenir compte des modifications opérées dans les limites des propriétés à la suite d'aliénations ou de partages. Il n'y aurait qu'à mettre à jour les minutes et les plans cadas-

[1] V. sur les différentes sortes de cadastre, Cossa, *op. cit.*, p. 80 et suiv., et Wagner, dans Schönberg, t. III, p. 235 et suiv.

[2] Cette division, qui a pour but d'établir une gradation suivant la qualité des terres, ne peut comprendre plus de 5 classes pour la propriété rurale. Elle en comprenait 10 pour les propriétés bâties.

[3] V. sur la critique du système du cadastre, Wagner, dans Schönberg, t. III, p. 244 et suiv.

traux. Mais, chez nous, en l'absence d'un système rationnel pour la constatation de la propriété et de ses mutations, la mise à jour du cadastre est mal assurée : à défaut des déclarations directes des propriétaires, malgré les révisions annuelles, les matrices cadastrales ne représentent plus l'état réel de la propriété. On cite des pays où, depuis longtemps déjà, dans le Pas-de-Calais, par exemple, le recouvrement de l'impôt est devenu presque impraticable pour de nombreuses communes.

La répartition n'est pas non plus équitable : la répartition initiale ne l'a pas été, et, malgré les réformes tentées, la répartition actuelle est gravement défectueuse. De là peut-être l'opinion que la contribution foncière est très-lourde, alors qu'elle a pour l'État, comme on le verra bientôt, une faible productivité. Le vice d'inégalité de l'impôt foncier vient de ce que les répartitions entre les départements, les arrondissements et les communes ont été originairement faites d'une façon empirique d'après le rendement des anciennes tailles, lequel était variable selon les provinces, tant à cause de la différence de leur régime financier (pays d'État et pays d'élection), qu'à raison des conditions spéciales stipulées dans les capitulations au profit des provinces les plus récemment incorporées.

La confection du cadastre parcellaire n'a pu corriger en rien ce défaut initial : un cadastre bien fait fournit la base d'une juste répartition du contingent communal entre les propriétaires de la commune, mais c'est tout. Les évaluations faites pour les unités administratives autres que la commune n'ont pas été faites toutes au même moment, par les mêmes hommes. En outre, dans chaque commune, le cadastre le mieux établi devient assez vite inexact si l'on ne tient pas compte des changements qui se produisent dans la mise en valeur des terres et dans le revenu qu'on en peut tirer.

Pour remédier aux inégalités de répartition, on a eu recours à divers moyens : 1° Plusieurs lois de 1797 à 1821 accordèrent 87 millions de dégrèvement aux départements réputés les plus imposés; le principal de l'impôt fut ramené de 240 à 154 millions. Il parut plus simple de procéder par voie de dégrèvements que de faire de nouvelles évaluations. 2° A partir de 1850, les communes cadastrées depuis 30 ans au moins obtinrent la faculté de demander une révision intégrale du cadastre

communal à condition d'en supporter les frais. En ce qui concerne la propriété bâtie, l'évaluation étant moins compliquée, les communes purent la faire renouveler tous les dix ans, mais jusqu'en ces temps derniers, il a été rarement fait usage de ce droit. 3° Entre les communes d'un même arrondissement inégalement taxées, il appartint au conseil général d'établir une plus juste répartition. 4° Une loi du 25 mars 1874 prescrivit d'évaluer à nouveau les terres stériles et improductives lors du cadastre et mises ensuite en valeur ou au contraire les cultures abandonnées depuis cette époque. Ces mesures auxquelles il faut ajouter un dégrèvement général (par suppression de centimes additionnels) en 1850 ont été inefficaces ou insuffisantes. Elles ont diminué la productivité de l'impôt, malgré l'accroissement du revenu foncier, ce qu'on reconnaîtra bientôt, et cependant on est aussi éloigné que jamais de l'établissement d'une équitable proportionnalité, ou, pour employer l'expression consacrée, de la *péréquation* de l'impôt foncier.

Pour obéir aux prescriptions des lois de finances, le gouvernement a fait procéder à des évaluations générales à diverses reprises ; en 1850[1], 1862, 1874 pour l'ensemble des propriétés ; en 1879 et en 1884 pour les propriétés non bâties ; en 1889 pour les propriétés bâties. En 1851, l'impôt foncier en principal (c'est-à-dire sans les centimes additionnels qui y sont ajoutés pour les services départementaux et communaux) avait le taux moyen de 6,06 p. 0/0 du revenu net ; dans 48 départements, il dépassait ce taux moyen et restait au-dessous dans 37 autres ; les taux extrêmes étant 9,07 et 3,07 ; en 1862, les taux extrêmes avaient un écart moindre 7,30 et 3,35 ; en 1874, c'était 2,24 (Alpes-Maritimes) et 6,48 (Tarn-et-Garonne). Les évaluations postérieures donnent les évaluations soit des propriétés non bâties, soit des propriétés bâties, disjonctivement. Pour les propriétés non bâties, en 1879, le taux moyen 4,49 p. 0/0 était dépassé dans 46 départements ; 40 départements étaient taxés au-dessous de la moyenne, le maximum était de 7,71 (Vienne), le minimum 2,50 Aude (sans parler de la Corse 0,95 p. 0/0). La Seine, la Loire-Inférieure, le Nord, c'est-à-dire trois des plus riches départements comptaient parmi les moins taxés[2].

[1] V. Rapport Vandal, *Bull. de stat.*, 1879, t. II.
[2] V. *Bull. de stat.*, 1883, t. II, p. 35 et 61.

D'après l'enquête de 1884, le taux moyen pour les propriétés non bâties est de 4,60 ; ce taux dépassé dans 41 départements, n'est pas atteint dans 45 autres ; les taux extrêmes sont pour les départements de la France continentale 1,99 (Haute-Savoie) et 7,25 (Hautes-Alpes)[1]. En ce qui concerne la propriété bâtie, l'enquête de 1889 donne comme taux moyen 3 p. 0/0 seulement, avec un minimum de 1,67 p. 0/0 (Hautes-Pyrénées) et un maximum de 5,04 (Tarn-et-Garonne).

Par la comparaison de ces statistiques apparaissent donc deux faits : 1° l'inégale répartition entre les départements pour les propriétés de toutes natures ; 2° l'inégale répartition de la charge de l'impôt entre la propriété bâtie et la propriété non bâtie ; la première taxée, taux moyen à 4,60 p. 0/0, tandis que la seconde ne l'est qu'à raison de 3 p. 0/0.

La répartition du contingent départemental entre les arrondissements et les communes donne-t-elle moins prise à la critique ? Certes non. Pour la propriété bâtie, il suffit de mettre en regard ces deux résultats extrêmes des évaluations de 1889 : commune de Puy-Saint-Eusèbe (Hautes-Alpes), 42,21 p. 0/0 du produit net et Hendaye (Basses-Pyrénées), 0,15 p. 0/0 !

Pour les cantons l'impôt varie entre 0,33 et 12,40 p. 0/0 ; entre les arrondissements de 0,78 à 5,87 p. 0/0. Quant à la propriété non bâtie, les inégalités de répartition initiales sont aggravées à raison de ce fait, que depuis qu'a été opérée la répartition entre les communes, tandis que le revenu des terres en vignes ou des prairies d'élevage a quadruplé ou quintuplé, le revenu de beaucoup d'autres terres sur les plateaux montagneux est resté stationnaire.

Les inégalités exorbitantes de l'impôt foncier sont rendues intolérables, si l'on pense que les centimes additionnels dépassent aujourd'hui le principal. Tel département taxé à 2 p. 0/0 du revenu net en principal ne sera taxé en réalité au total qu'à 4 ou 4,5 du revenu net, tandis que si le principal est de 7,25 avec les centimes additionnels ce sera 18 à 20 p. 0/0. L'inégale répartition du contingent départemental, explique qu'il y ait des propriétés taxées en France sur le pied de 40 et peut-être 50 p. 0/0 du revenu.

[1] Sur les évaluations de 1884 et 1889, V. Rapport Boutin, *loc. cit.*, tableau A.

1257. La réforme de l'impôt foncier est un problème législatif depuis longtemps agité, mais surtout depuis une quinzaine d'années. L'accord est loin d'être fait sur la meilleure manière de la réaliser, bien que l'idéal entrevu par tous soit la péréquation. Il n'est donc pas étonnant qu'au lieu de procéder à une refonte complète de la contribution foncière on ait essayé de l'amender au moyen de diverses innovations facilement réalisables : 1° A partir de la loi de finances de 1882, l'impôt foncier a été dédoublé en ce sens que sur le produit total, des contingents distincts ont été assignés à chacune des deux natures de biens immobiliers, à la propriété bâtie et à la propriété non bâtie. Mais l'impôt restait pour l'une comme pour l'autre un impôt de répartition. La distinction des contingents se justifie par cette raison qu'il s'agit d'intérêts économiques différents et d'industries productives dissemblables ; on sait en outre que l'incidence ne se produit pas en général de la même façon, selon que la taxe porte sur les terres cultivées ou sur les maisons (n° 1233). 2° Avec la loi du 8 août 1890 la séparation entre les deux contributions foncières est devenue plus complète : tandis que l'impôt sur la propriété non bâtie demeure un impôt de répartition, le contingent fourni auparavant par la propriété bâtie est demandé à un impôt de quotité; pour cette nature de propriété il n'est plus assigné de contingents aux départements, arrondissements et communes[1]. 3° La transformation de l'impôt sur les propriétés bâties a donné occasion de corriger dans une certaine mesure la surimposition de la propriété non bâtie et de rectifier les plus graves des inégalités de la répartition antérieure entre les départements. D'une part, le taux de l'impôt en principal a été relevé et porté à 3,20 p. 0/0 de la valeur locative déterminée par l'enquête de 1889 (sous déduction d'un quart pour les maisons et d'un tiers pour les usines)[2]. D'autre part, un dégrèvement de 15,2

[1] La conversion de l'impôt sur la propriété bâtie en impôt de quotité n'a pas été opérée sans résistance d'abord au sein de la commission du budget, puis, après le vote de la réforme par la Chambre des députés, de la part de la commission du Sénat. On faisait des objections d'ordre financier dont il est parlé, ci-après, au texte; on faisait aussi des objections d'ordre politique : les conseils généraux et les conseils d'arrondissement se voyant retirer une importante attribution, celle de fixer les contingents des arrondissements et des communes. V. Rapport Boulanger, Sénat, *annexes*, 1890, p. 292 et 305.

[2] Il ne faut pas perdre de vue que, en sus de la contribution foncière, la

millions a été accordé à la propriété non bâtie[1] de manière à abaisser le taux moyen de l'impôt à 4 p. 0/0. Le dégrèvement a été réparti entre 82 départements, de façon à décharger les départements les plus surimposés en ramenant à 4.50 p. 0/0 le taux maximum de l'impôt; 40 départements sont imposés à ce taux maximum, 13 à un taux variable entre 4 et 4,50; 34 départements sont taxés au-dessous du taux moyen.

Ces réformes corrigent les inégalités les plus choquantes de la répartition générale. Résolvent-elles le problème de la péréquation de cet impôt? En ce qui concerne la propriété bâtie un grand progrès est réalisé par l'adoption d'une quotité uniforme pour toute la France : la péréquation a été implicitement faite. Avait-on des bases suffisantes pour l'opérer? C'est seulement à ce sujet que, au point de vue économique, la réforme a pu être critiquée. Il s'agissait de savoir si l'enquête de 1889 avait donné aux évaluations du revenu ou de la valeur locative, au moyen des baux, des actes de vente ou de partage, un degré de précision assez grand. On objectait que ç'avait été une enquête purement administrative; que les intéressés et les assemblées locales n'avaient pas été entendus. Cela était vrai mais ce n'était peut-être pas une raison suffisante pour empêcher le gouvernement de prendre pour base de la répartition entre les départements, les arrondissements et les communes, l'état de répartition des valeurs locatives résultant de l'enquête de 1889 pour chaque unité administrative, faisant apparaître le taux de 3,20 p. 0/0. En agissant de la sorte aucun mécompte financier n'était à craindre et cette considération d'ordre budgétaire avait une valeur décisive : comme avec un impôt de répartition ordinaire, la somme totale que doit fournir l'impôt devait être sûrement obtenue; c'est là un avantage considérable car, on le sait, avec l'impôt de quotité chacun cherche à payer le moins possible. On donnait sans doute aux évaluations administratives de 1889 une considérable influence, mais sans leur accorder les mêmes effets qu'aux évaluations faites

propriété bâtie a supporté jusqu'ici presque exclusivement la charge de l'impôt des portes et fenêtres. Elle paye en outre la taxe qui a remplacé cet impôt (n° 1260).

[1] Il avait été question de reporter les 15 millions du dégrèvement sur la propriété non bâtie, mais la Chambre s'est prononcée contre cette compensation. V. Séance du 17 juillet 1890.

lors de la confection du cadastre ou à celles qui eurent lieu en Belgique après consultation des intéressés lorsque l'impôt foncier y fut converti en un impôt de quotité. Les évaluations de 1889 ne sont pas définitives, tout propriétaire est admis à réclamer contre l'évaluation attribuée à son immeuble. Ce n'est pas tout : les évaluations seront renouvelées de 10 en 10 ans et les constructions nouvelles (3 ans après leur achèvement) imposées sur le pied des autres propriétés bâties de la commune. Ainsi réformé, l'impôt sur les propriétés bâties aura plus d'élasticité; sa productivité sera progressive comme celle des autres impôts de quotité.

La charge imposée à la propriété bâtie n'est d'ailleurs pas excessive : pour une valeur totale de 50 milliards environ en capital et une valeur locative réelle de 2,810 millions, la propriété bâtie fournit à l'État 71.8 millions et aux départements, aux communes ou au fonds de non valeur 74.4 millions sous forme de centimes additionnels, au total 146.3 millions (1892). La valeur locative brute étant de 2,600 millions, en déduisant un quart, le revenu net imposable est de 2,090 millions. La valeur en capital serait, d'après l'administration, de 48,5 milliards, ce qui fait ressortir un taux d'intérêt de 4,24 p. 0/0[1].

Pour la propriété non bâtie quoique les injustices les plus choquantes de la répartition entre les départements aient été corrigées dans une large mesure, il s'en faut que la péréquation générale soit réalisée comme pour la propriété bâtie, même d'une façon approximative. On a, il est vrai, dégrevé les départements les plus surimposés : aucun ne paye plus de 4,50 p. 0/0 du revenu net; mais on n'a pas relevé le contingent des départements insuffisamment taxés parmi lesquels plusieurs sont au nombre des départements agricoles les plus riches (Nièvre 3,02, Allier 2,98) où dans lesquels la terre a le plus de valeur (Seine 1,99) tandis que maints départements des plus pauvres (Lozère, Hautes et Basses-Alpes, etc.) sont taxés au maximum. S'il y a une péréquation nécessaire c'est assurément celle qui supprimerait de tels écarts : le principe de la solidarité nationale exige que chaque partie du territoire, département, ar-

[1] Au budget de 1893, l'impôt sur la propriété bâtie a été inscrit au principal pour 77,5 millions au lieu de 61,7 en 1881.

rondissement ou commune subvienne aux dépenses publiques en raison de son état de richesse[1]. Un autre défaut de l'impôt sur les propriétés non bâties depuis longtemps signalé, est son insuffisante productivité : le revenu foncier a augmenté, le produit de l'impôt a été notablement réduit par suite de dégrèvements successifs. A cause de la crise que traverse l'agriculture on est aujourd'hui assez porté à regarder comme une qualité ce qui passait antérieurement pour une imperfection de la contribution foncière. Avant la réforme de 1890, il fut même question d'abolir l'impôt en principal en ne laissant subsister que les centimes additionnels qui, affectés à des dépenses départementales ou communales, profitent à la propriété qui les paye[2].

Malgré cela, l'impôt foncier n'est pas sérieusement menacé : si les énormes inégalités qui en faussent l'application étaient corrigées, nul ne pourrait prétendre que, même depuis la crise agricole, la propriété soit de ce chef trop imposée[3] : 4 p. 0/0 du revenu net, (taux moyen actuel), ce n'est pas le quart de ce que la Constituante avait demandé au sol[4]. Sur une valeur vénale de 90 milliards environ et un revenu net de 2,580 millions (1884) la propriété non bâtie ne paye plus que 118,5 millions d'impôt foncier en principal (1893). Il est vrai que les centimes additionnels 129,1 millions portent à 247,6 la charge totale de l'impôt, mais M. Leroy-Beaulieu fait très-justement observer que ces centimes additionnels ne sont pas pour

[1] Si des évaluations administratives résultant d'une enquête aussi considérable que celle qui a été faite pour la propriété bâtie étaient obtenues pour la propriété non bâtie on pourrait de même les prendre pour base de la répartition entre les départements. C'était l'objet de l'amendement Bisseuil, proposant de suivre les évaluations de 1879. Après une importante discussion, la Chambre rejeta cet amendement, 30 janvier 1884.

[2] V. Chambre, *annexes*, 1890. Proposition Flourens p. 1318. Une autre proposition tendait au dégrèvement de 42 départements surimposés. V. Chambre, *annexes*, 1890, p. 237 et suiv.

[3] De ce chef, car pour apprécier l'ensemble des charges qui pèsent sur la propriété foncière il faut tenir compte d'autres impôts et en première ligne des droits d'enregistrement. V. ci-dessous, n°s 1272 et suiv.

[4]

Epoque des évaluations.	Montant du revenu net foncier en millions.	Contingent de l'impôt en principal.	Rapport de l'impôt en principal ou revenu net.
1791	1440	240	16 66 p. 0/0
1821	1580	154	9.76 —
1851	2640	155	6.06 —
1879 propriétés non bâties	3959	167	4.24 —
1884 *Id.*	2581	118.5 (1893)	4

la propriété foncière des charges de même nature que l'impôt général, puisqu'une grande partie du produit de ces centimes est employée en travaux d'utilité départementale qui accroissent la valeur de la propriété foncière. La moyenne générale de l'impôt, par rapport au produit net, est actuellement de 4 p. 0/0 en principal et, avec l'adjonction des centimes additionnels, de 9.3 p. 0/0. C'est contre l'accroissement indéfini du nombre des centimes additionnels qu'il faut s'élever et non contre l'impôt foncier en principal dont le taux moyen est modéré.

1258. Il n'a été jusqu'ici question que de la répartition générale de l'impôt foncier; en résumé la péréquation est obtenue pour la propriété bâtie, mais pour elle seule, quoique pour l'autre nature de biens les inégalités aient été amoindries très-notablement par la réforme de 1890. Pourtant cette réforme, pas plus que les précédentes, n'a remédié, d'une façon directe du moins, aux injustices des répartitions individuelles dues aux vices des évaluations cadastrales ou à leur ancienneté; aucune de ces réformes non plus n'a donné satisfaction à l'intérêt de la bonne perception de l'impôt, gênée et parfois rendue impossible par les changements dans l'état successif de la propriété, que les matrices cadastrales n'ont pas suivis et reflétés. Seule la rénovation intégrale du cadastre pourrait parfaire la péréquation de l'impôt. Malgré les difficultés qu'elle offre, la rénovation du cadastre compte de nombreux partisans. Et pourtant cette opération impliquerait la réfection au moins partielle des opérations techniques à raison, tant de l'imperfection du premier travail, que des changements opérés par le développement de la vicinalité et des autres voies de communication, canaux, chemins de fer, etc..., puis la réfection complète de la classification, du classement et du tarif des évaluations. On conçoit que, découragées par la difficulté et les frais d'une réfection cadastrale, certaines personnes aient songé à abandonner l'imposition d'après cette base et à la remplacer par des déclarations contrôlées. L'Angleterre pratique ce système pour l'*Income tax*. Malheureusement il comporte une large part d'arbitraire et laisse une marge trop grande à la fraude.

Aussi bien, l'opinion très-générale reste fidèle au cadastre; il paraît impossible d'y renoncer. On est d'accord sur l'imperfection de l'état actuel, sur l'intérêt qu'il y a à le corriger. Seu-

lement jusqu'ici on a reculé devant l'indétermination ou l'énormité de la dépense d'une réfection totale. Certains partisans de cette mesure ont avancé qu'elle ne coûterait que 40 millions de francs (M. Leroy-Beaulieu). C'est une estimation manifestement insuffisante. MM. Laussédat et Celler parlent d'un minimum de dépense de 300 millions[1]. Ce ne serait pas assurément une dépense inutile, car c'est peut-être le seul moyen d'assurer à l'avenir la perception de l'impôt par le service de la mise au courant des matrices cadastrales, c'est-à-dire en tenant compte des changements survenus dans l'état de la propriété et le produit net. On sait aussi que cette réforme aurait des avantages précieux au point de vue de la constatation de la propriété (n° 1025). On espère enfin, mais sur ce point on se fait peut-être quelque illusion, au moins relativement à la propriété non bâtie, que l'impôt foncier reposant sur un cadastre mobile pourrait être converti en un impôt de quotité. Les distinctions à faire selon la nature et les classes des biens cultivés rendraient trop délicate l'application directe d'un tarif légal nécessairement complexe, et, d'ailleurs, si l'on ne remaniait les évaluations que tous les dix ans, comme le propose M. Leroy-Beaulieu, le bénéfice de la conversion en impôt de quotité serait bien amoindri, puisque l'entrée en jouissance des plus-values serait différée jusqu'à l'expiration de la période décennale[2].

A notre avis, si le renouvellement du cadastre se justifie, en l'état actuel de nos lois sur l'impôt territorial, c'est par des

[1] V. *Procès-verbaux de la Commission du cadastre*, 1[er] fasc., p. 49, 77 et suiv. Selon M. Celler un cadastre précédé d'abornements des lieux dits entraînerait une dépense de 500 millions et de 880 millions s'il avait lieu avec abornement général. Il est vrai que s'il y avait abornement général les particuliers et les communes pourraient être appelés à fournir une partie de la dépense, mais ce n'est pas là un point certain. En Prusse, les opérations analogues ont été faites à la charge de l'État (*Ann. de législ. étrang.*, 1888, p. 297).

[2] Une idée ingénieuse mais peu pratique a été mise en avant par un économiste allemand M. Köbner, ce serait d'opérer la répartition générale non plus entre les circonscriptions administratives mais entre les différentes espèces de culture : tant pour les bois, tant pour les terres arables, les vignobles, etc... C'est aussi bien d'après la distinction des cultures que l'enquête de 1879 a établi le calcul du revenu net. Quant au cadastre, ce serait une opération communale *purement intérieure* destinée à fournir la base plus précise des répartitions individuelles. V. l'analyse du travail de Köbner, par Mahaim, *Revue d'Écon. Polit.*, 1890, p. 192 et suiv.

raisons d'intérêt général et notamment par la nécessité de la perception de cet impôt, mais, il ne nous paraît pas prescrit au nom de la justice distributive entre les contribuables si l'on n'a égard qu'aux intérêts privés. Sans doute, ainsi qu'il vient d'être dit, il existe de graves inégalités dans la répartition, et cependant, malgré cela, la péréquation, dans les rapports entre contribuables, n'est peut-être bien qu'une illusion : en effet, ainsi que nous l'avons établi à propos de l'incidence de l'impôt sur le revenu foncier (n° 1233), les propriétaires des terres les plus lourdement grevées au moment de l'établissement de l'impôt ont souffert de l'inégalité, puisque la valeur vénale de leur propriété a pu être diminuée d'une somme représentant la capitalisation de la surcharge de l'impôt, mais les détenteurs actuels de la terre ne l'ont payée qu'en proportion du revenu net actuel. Il n'y a donc pas à opérer une péréquation à leur profit. La règle de justice distributive entre les individus a été violée au début, mais elle ne l'est plus. D'ailleurs, les réformes opérées en vue de corriger les plus graves inégalités de la contribution foncière entre les circonscriptions administratives, particulièrement pour la propriété bâtie, doivent refluer sur les répartitions individuelles, sinon pour amoindrir les écarts de ces répartitions, du moins pour alléger la charge des plus imposés. Si, par exemple, le taux de l'impôt dans un département est abaissé de 7,25 à 4,50 p. 0/0 et qu'une meilleure répartition ait de plus été effectuée entre les arrondissements et les communes, il est évident que dans chaque commune tout le monde profitant du dégrèvement, ceux qui étaient surimposés voient réduire leur contribution. Il serait sans doute plus équitable que le dégrèvement s'opérât à leur profit exclusif jusqu'à concurrence de l'excédent de leurs impositions, mais s'il en est autrement aucun principe n'est violé.

Le dégrèvement collectif, au profit d'une unité administrative, a lieu dans un intérêt général et non dans l'intérêt privé de tels ou tels contribuables; le droit de propriété des surimposés n'est aucunement méconnu si le dégrèvement a lieu sur la base des revenus antérieurement imposés. Aussi bien, diverses combinaisons ont été imaginées, soit pour améliorer le cadastre actuel et en organiser la conservation[1], soit pour arriver

[1] A diverses reprises, en dernier lieu en 1876 et en 1879 (projets Léon

à le renouveler par des procédés plus simples et à moindres frais[1]; mais malheureusement, en l'état actuel, il est douteux que le cadastre puisse être utilement révisé et l'administration paraît décidée à entrer dans la voie du renouvellement intégral[2].

En Belgique, en Autriche-Hongrie, en Bavière la confection d'un cadastre dont la mise à jour est assurée a été la condition préliminaire de l'établissement d'un impôt de quotité. La quotité n'a pas en réalité l'avantage d'opérer une péréquation permanente : en Belgique, depuis 1868, on a dû tenir compte des déplacements de valeur. Les contingents originaires des provinces et des communes sont augmentés ou diminués annuellement, ce qui en réalité rapproche l'impôt belge d'un impôt de répartition. En Autriche, les évaluations des revenus fonciers faites en 1881 doivent être renouvelées au bout de 15 ans; c'est seulement par une lente progression que le même taux a été appliqué à toutes les régions de l'Empire. La péréquation au moyen de l'impôt de quotité pour les propriétés non bâties ne peut donc être ni constante, ni immédiate[3]. Malgré la supériorité de ses livres fonciers, la Prusse conserve l'impôt de répartition, mais les contingents n'ont été fixés qu'après l'achèvement d'un ensemble de travaux de rigoureuse péréquation; en droit c'est un impôt de répartition; en fait c'est un impôt de quotité.

Chez nous la réfection du cadastre est une difficulté préliminaire, considérable. Alors seulement qu'elle serait aplanie, pourrait être agitée la question de transformation de l'impôt sur les propriétés non bâties en un impôt de quotité.

Say) on a songé à organiser la conservation cadastrale en confiant cette tâche aux géomètres arpenteurs opérant cette œuvre dans chaque commune sous la direction et la surveillance de l'administration des contributions directes.

[1] V. Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, t. I, p. 344 et suiv. Cf. Chambre, session 1890, *annexes*, proposition Pontois, p. 651 et session 1891, p. 1337.

[2] V. dans les *Procès-verbaux de la Commission du cadastre*, 1er fasc., le discours de M. Boutin, p. 32 et suiv. Une enquête sur l'état actuel du cadastre a été entreprise par les soins de la sous-commission technique (*eod. op. cit.*, p. 55). A la suite de cette enquête, il a été reconnu sur le Rapport de M. Debray qu'il était nécessaire de procéder à une réfection intégrale, sauf pour quelques parties qui seraient reconnues être susceptibles d'utilisation. Ce qui montre la nécessité d'une mesure générale c'est que de 1808 à 1891 le cadastre n'a été refait que dans 2,326 communes.

[3] V. *Dict. des finances*, vo *Foncière*, t. II, p. 342 et suiv.; Conrad, *op. cit.*, p. 216 et suiv.

L'impôt foncier est moins élevé que chez nous en Prusse et en Bavière. Le principal de l'impôt foncier de la Grande-Bretagne n'atteint pas 120 millions[1] ! En Belgique, le principal de l'impôt est au taux de 7 p. 0/0 du revenu net (depuis 1871). Ces pays sont un peu moins taxés que la France. Au contraire, en Autriche et dans plusieurs autres pays, les charges foncières directes sont plus considérables. L'impôt foncier italien s'élève à près de 190 millions au budget de l'État, dont 110 sur la propriété non bâtie. Il faudrait y ajouter plus de 120 millions de surtaxes communales et provinciales. En réalité, le poids de l'impôt foncier est plus lourd qu'en France, car la richesse agricole du pays est à peine les 2/3 de celle de la France.

1259. Les impôts sur les jouissances foncières prennent place à côté de l'impôt foncier de la propriété bâtie, ce sont des impôts sur les loyers, des impôts sur les portes et fenêtres, les cheminées, etc.... Aux États-Unis, une taxe unique sur les constructions réunit ces différents éléments et s'élève parfois à 30 ou 40 p. 0/0 de la valeur locative[2]. N'y aurait-il pas avantage, selon cet exemple, à fondre en une seule taxe les impôts qui sont relatifs à la propriété bâtie? L'un d'eux, l'impôt sur les portes et fenêtres, devait tôt ou tard disparaître de nos lois comme il avait été antérieurement condamné en Angleterre, en Italie, etc... C'est, comme on va le voir, un impôt mal assis; mais fût-il irréprochable sous ce rapport, ce ne serait pas moins une complication fiscale inutile : de deux choses l'une, en effet : ou cet impôt qui est payé par le propriétaire sera supporté par lui définitivement, cas auquel il se confond avec l'impôt foncier, ou, à l'inverse, le propriétaire, comme la loi lui en donne le

[1] Ces 120 millions sont formés de deux éléments : la *Land tax* (27 millions de fr.) et l'*Income tax* (cédule A, 90 millions). Il faut observer que les charges locales supportées par la propriété foncière en Angleterre sont plus fortes qu'en France. On peut évaluer à 600 millions de fr. les charges locales. De plus, une partie de l'impôt foncier a été rachetée depuis la fin du siècle dernier. C'est-à-dire que les propriétaires ont été admis à s'exonérer de l'impôt annuel en payant le capital qu'il représente. En revanche, en France, la terre supporte le poids de taxes indirectes très-lourdes, notamment celui des droits de mutation. Au total l'impôt foncier sur la propriété non bâtie seule doit s'élever à 70 millions de principal et environ 250 millions de taxes locales.

[2] Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, t. I, p. 362.

droit, sauf convention contraire, le recouvrera sur le locataire et il fera alors double emploi avec l'impôt sur les loyers.

Quant à l'impôt sur les loyers, il ne doit pas être confondu avec l'impôt sur la propriété bâtie, bien qu'il puisse avoir la même incidence; payé par le locataire à raison de la valeur locative, on présume qu'il restera à sa charge, car la valeur locative est choisie comme présomption du revenu mobilier; mais, en fait, l'impôt sur le loyer peut équivaloir à un impôt sur les constructions. Il en est ainsi lorsque l'offre des logements tend à dépasser la demande : les propriétaires sont contraints alors de diminuer le taux des loyers dans la mesure où la valeur locative se trouve taxée. On est cependant fondé à considérer ce résultat comme exceptionnel, et c'est pourquoi il est préférable de maintenir distinctes la contribution foncière de la propriété bâtie et la contribution mobilière; si, en règle ordinaire, le locataire doit payer cette dernière taxe, ne vaut-il pas mieux n'en pas imposer l'avance au propriétaire sous forme d'impôt foncier (n° 1233)?

1260. L'impôt sur les portes et fenêtres n'est pas particulier à la France. On le rencontre en Angleterre où il n'a été aboli qu'en 1851 pour faire place à un impôt sur les maisons. Nulle taxe n'est plus inégale que celle des portes et fenêtres maintenue dans notre régime fiscal jusqu'à l'heure actuelle : en effet, la valeur locative pour les constructions de quelque importance n'est pas en relation avec le nombre des ouvertures : pour une même ville, elle dépend plutôt de l'étage et du quartier. C'est un impôt de répartition[1], mais perçu, d'après un tarif variable, suivant le nombre des ouvertures au-dessous ou au-dessus de cinq et suivant aussi la population des communes. Il est vrai qu'on peut présumer qu'une maison sera recherchée en raison des

[1] V. Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, t. I, p. 364; Wagner, *op. cit.*, 3e part., p. 461 et suiv. L'impôt des portes et fenêtres a été établi comme impôt de quotité en l'an VII, mais, de l'an X à une loi de 1831, il a fonctionné comme un impôt de répartition. La loi de 1831 qui lui restituait son caractère primitif a été abolie par la loi du 21 avril 1832 restée en vigueur jusqu'à maintenant. D'après ce système, le chiffre total que l'impôt doit fournir est réparti chaque année en tenant compte des changements dans la population et dans l'état des constructions. Si, dans une commune, l'ensemble des cotes, calculé d'après le tarif, donne un chiffre supérieur ou inférieur au contingent assigné à la commune, on réduit ou on augmente proportionnellement chaque cote individuelle.

avantages d'air et de lumière; mais la présomption de la valeur locative d'après ces avantages est faillible; par exemple le tarif n'établit pas de différence entre un village de 200 habitants et une petite ville de près de 5,000 âmes. Il est bien certain cependant que, pour un même nombre d'ouvertures, la maison de la petite ville aura une valeur locative très-supérieure. Imposer les ouvertures, c'est d'ailleurs frapper les éléments de bien-être dont il faudrait encourager la diffusion. Un tarif progressif est appliqué à chaque ouverture supplémentaire de un à cinq : on paye 0,30 cent. pour une seule; 2,50 pour cinq. Au delà de cinq ouvertures, le tarif redevient proportionnel. L'inverse se concevrait mieux : les ouvertures les plus indispensables sont le plus lourdement taxées! La contribution des portes et fenêtres, a-t-on dit très-justement, est un impôt sur l'air et la lumière! Heureusement, les statistiques prouvent que l'effet de l'impôt n'a pas été aussi contraire qu'on eût pu le craindre à l'amélioration des habitations : le nombre des maisons à une ou deux ouvertures a décru, celui des maisons de trois à cinq ouvertures a augmenté, mais moins rapidement que le chiffre des maisons en ayant plus de cinq[1]. L'impôt des portes et fenêtres figure au budget de 1893 pour 88,8 millions dont 56,7 en principal, auxquels s'adjoignent 32,1 millions en centimes additionnels. Le principal de l'impôt a plus que doublé depuis 1856 (26,7).

Bien que l'impôt des portes et fenêtres soit un impôt de répartition, comme il est perçu selon un tarif de quotité qui est gradué d'après la population, le produit de l'impôt est plus progressif que celui de l'impôt foncier. C'était la seule raison qu'on pût

[1] En 1822, on comptait pour 6,432,000 maisons et usines (les bâtiments agricoles sont exempts) 33,949,000 ouvertures imposables, soit 5,28 par maison ou usine. En 1889 on compte pour le territoire actuel 9,051,000 propriétés soit en nombre une augmentation sur 1851 de 21 p. 0/0 pour les mêmes parties du territoire. En 1876, le nombre des ouvertures s'était déjà élevé à 58,5 millions, soit alors 6,77 ouvertures par maison. Aujourd'hui sur les 9,051,000 maisons, 3,375,000 ont 6 ouvertures ou un plus grand nombre, 861,200 en ont 5; 1,172,000 en ont 4; 1,623,000, 3; 1,800, 2; 240,000 en ont une seulement. Depuis 1837, l'augmentation est de 76 p. 0/0 sur les maisons à 6 ouvertures et au-dessus; de 45 p. 0/0 sur celles à 5 ouvertures; de 31,9 p. 0/0 sur celles à 4, de 23 p. 0/0 sur celles à 3; sur les autres à 1 ou à 2 il y a une diminution de 28 p. 0/0. Le progrès réalisé est, du reste, attesté par ce fait que, depuis 1851, le revenu net des maisons ordinaires s'est accru dans l'énorme proportion de 191 p. 0/0.

donner au maintien des deux taxes juxtaposées sur la propriété bâtie, mais depuis 1890, les deux impôts étaient devenus à peu près identiques, puisque l'un et l'autre étaient perçus d'après une taxe de quotité. L'impôt sur la propriété bâtie devenant un impôt de quotité susceptible de plus-values indéfinies, il n'y aurait plus aucune raison pour maintenir l'impôt des portes et fenêtres dont on sait les graves défauts[1]. La loi du 18 juillet 1892 dispose dans son article 1er que « la contribution des portes et fenêtres est supprimée et remplacée par une taxe représentative calculée à raison de 2,40 p. 0/0 du revenu net imposable de la propriété bâtie à partir du 1er janvier 1894. » On ne peut se rendre un compte bien exact des conséquences du nouveau régime fiscal dont l'exécution est reportée à l'année 1894[2]. En ajoutant au produit de l'impôt foncier y compris les centimes additionnels, c'est-à-dire près de 150 millions, celui de l'impôt des portes et fenêtres, la propriété bâtie supporte environ 235 millions (1893), pour une valeur de moins de 50 milliards, c'est-à-dire à dix millions près la même charge que la propriété non bâtie (un peu moins de 250 millions, 1893) pour une valeur vénale estimée 90 milliards. Elle est taxée à 8 p. 0/0 du revenu net effectif, c'est-à-dire à un taux d'imposition qui se rapproche assez sensiblement de celui de l'impôt foncier sur les propriétés non bâties (n° 1257).

1261. L'impôt sur les loyers ou impôt mobilier est destiné à atteindre le revenu d'après la présomption que les facultés du contribuable sont en rapport avec la valeur locative des constructions servant à l'habitation personnelle. La présomption, il faut l'avouer, est bien artificielle. D'une part, on sait que les habitants des villes, à revenu égal, sont obligés de consacrer à leur loyer une somme beaucoup plus forte que les habitants des campagnes; un loyer de 2,000 francs à Paris ne représente pas, tant s'en faut, le même revenu qu'un loyer de 2,000 francs au

[1] Dans le rapport de la commission du budget de 1877 l'impôt des portes et fenêtres devait être réuni à l'impôt de la propriété bâtie. Cette réunion fut demandée dans la discussion du budget de 1891 et appuyée en principe par le ministre des finances (Chambre, *Débats*, *J. off.* du 16 juillet 1890).

[2] L'incertitude des résultats explique les résistances de la commission du Sénat, non contre le principe de la réforme mais contre sa réalisation immédiate. V. Rapport Boulanger, Sénat, session 1892, *annexes*, *J. off.*, p. 471 et suiv.

fond de la Bretagne; c'est là une première cause d'inégalité. Une seconde cause résulte de ce qu'on a voulu atteindre, par l'impôt sur les loyers, les facultés générales du contribuable, or, pour les uns cet impôt s'ajoute à la contribution foncière, tandis qu'il pèse seul sur d'autres qui n'ont qu'une simple jouissance. Aussi bien, l'Assemblée constituante, en créant cette contribution, avait-elle eu soin d'en déduire la part pour laquelle le contribuable justifierait avoir payé l'impôt foncier. Un autre reproche d'inégalité est adressé à l'impôt mobilier : un chef de famille qui a de nombreux enfants est frappé en raison de ses charges plutôt que de ses ressources, tandis que le célibataire est épargné. Nous avons bien dit que la proportionnalité de l'impôt ne devait pas s'entendre de l'égalité de sacrifice, mais au moins l'impôt devrait-il être en relation avec les facultés et il est bien certain qu'il n'y a pas de relation générale à établir entre la dépense du loyer et le revenu. Le loyer est une présomption de revenu très-faillible. La dépense du loyer aug menteà raison du nombre des membres de la famille et, à revenu égal, le célibataire affecte une quote-part moindre à son loyer que l'homme qui a un ménage et plusieurs enfants[1].

Il serait possible de remédier à cette dernière cause d'improportionnalité. On sait que l'Assemblée constituante y était parvenue par un système fort ingénieux, fondé sur cette observation très-exacte que le loyer représente une plus faible part des gros revenus que des petits : ainsi, la loi de 1791 présumait qu'un loyer de 100 francs indiquait un revenu double; de 101 à 501 francs un revenu triple; de 501 à 1,000 francs un revenu quadruple et ainsi de suite jusqu'aux loyers de 12,000 francs et au-dessus qui indiquaient un revenu douze fois égal à la valeur locative. Les parents ayant de 3 à 6 enfants descendaient d'une classe; les célibataires au contraire étaient élevés d'un degré[2]. Inspirée par la même idée que la loi de 1791, la loi de finances du 17 juillet 1889 (art. 3) (dite loi Javal) a exempté de la contribution personnelle mobilière « les père et mère de 7 enfants

[1] Cf. sur la critique de l'impôt sur les loyers, Wagner, dans Schönberg, t. III, p. 261 et 262; du même, *Finanzwissenschaft*, 3e part., p. 458 et suiv.

[2] Ce n'était pas un impôt progressif. V. à cet égard les explications déjà fournies ci-dessus, n° 1224.

vivants légitimes ou reconnus [1]. » La Constituante n'avait demandé à l'impôt mobilier que 60 millions en principal. Dans le budget de 1892, la contribution personnelle mobilière est comptée pour 151,4 millions dont 82,3 en principal [2] et 69 en centimes additionnels. Le taux de cette contribution est 5,3 p. 0/0 d'après l'évaluation de 2,8 milliards de valeur locative réelle (1889).

Selon M. Leroy-Beaulieu l'impôt sur les loyers pourrait être doublé. Sans contester le principe d'un relèvement, il conviendrait, croyons-nous, de l'opérer avec plus de prudence à cause des graves défauts d'improportionnalité que nous venons de signaler et de ce que, par suite de l'incidence de l'impôt sur la propriété bâtie, les loyers peuvent être grevés de charges occultes. M. Leroy-Beaulieu est le premier à dire que dans les villes dont la population s'accroît, l'impôt sur la propriété bâtie finit ordinairement par tomber à la charge des locataires [3].

La première réforme à opérer sur l'impôt mobilier, ce serait sa transformation complète : d'impôt de répartition, il devrait devenir impôt de quotité; ce changement, à raison de la plus-value progressive des loyers, augmenterait sensiblement dans l'avenir les recettes fiscales; il aurait de plus l'avantage de faire cesser de choquantes inégalités : plusieurs départements, parmi les plus pauvres sont beaucoup plus imposés (Lozère 6,24 p. 0/0, Hautes-Alpes 6,28), malgré les révisions opérées à diverses reprises (1821, 1832 et 1841) que des départements tels que Seine-et-Oise (3,21), Seine-et-Marne (3,23), que le Rhône et la Seine (3,53, 3,61)! Les communes au-dessous de 5,000 âmes payent en moyenne 4,45 p. 0/0, tandis que les villes de plus de 5,000 hab. ne payent que 3,66 et Paris 3,71 p. 0/0. Entre les arrondissements, les écarts extrêmes vont du simple au triple (2,62 Thonon, 7,89 Briançon) et entre les communes de 0,73 (Epinay, Seine-et-Oise) à 35,30 (Besse, Isère)! Il eût fallu procéder à des révisions périodiques des évaluations; c'est ce que prescrivit en effet le législateur en 1832 et en 1838, mais on se

[1] En 1890, le nombre des contribuables exemptés a été de 148,808. Le montant total des cotes supprimées a été de 267,000 fr. pour les cotes personnelles, de 2,034.000 fr. pour les cotes mobilières.

[2] Dont 16,8 millions pour le montant des cotes personnelles. V. n° 1257.

[3] Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, t. I, p. 355.

contenta depuis de réviser la répartition en se bornant aux constructions nouvelles ou détruites.

Adjoint à l'impôt personnel à titre d'impôt complémentaire, l'impôt sur les loyers devrait devenir une contribution indépendante[1]. Cette séparation de l'impôt personnel et de l'impôt mobilier est commandée par le principe supérieur que la détermination de l'impôt doit dépendre de la loi. Or, actuellement, ce principe est faussé; en effet, les conseils généraux pouvant, relativement à l'impôt personnel, fixer la valeur de la journée de travail entre 50 cent. et 1 fr. 50, il dépend de ces assemblées de faire varier à leur gré la part relative de l'impôt mobilier et de l'impôt personnel. Supposons en effet que le contingent d'une commune, pour la contribution personnelle et mobilière, soit de 10,000 francs et qu'il y ait 2,000 contribuables non indigents, si la journée de travail a été fixée à 50 cent., à raison de trois journées de travail, l'impôt personnel équivaut à 3,000 francs à déduire du total de 10,000 francs, le surplus sera fourni par la contribution mobilière, soit 7,000 francs; au contraire, la valeur donnée à la journée étant de 1 fr. 50, l'impôt personnel produirait 9,000 francs et il n'y aurait plus que 1,000 francs à compléter à l'aide de la contribution mobilière. Il y a vraiment là, quant à l'assiette de l'impôt, un arbitraire absolument injustifiable.

1262. 2° Impôts sur les bénéfices industriels; taxes directes spéciales et impôt général sur le revenu. — Les impôts qui sont réunis sous cette rubrique ont pour but commun d'atteindre le revenu mobilier, mais certains d'entre eux, ainsi l'impôt sur les bénéfices industriels ou impôt des patentes, frappent une nature spéciale de revenus qui, de même que le revenu de la terre ou des maisons, est choisie comme matière imposable; au contraire, l'impôt général sur le revenu est destiné à frapper l'ensemble des revenus. Quel peut être le rôle d'un impôt de ce genre sous un système fiscal comprenant des taxes multiples? C'est ce qu'on ne peut bien comprendre qu'après avoir passé en

[1] Disjoindre de la capitation l'impôt mobilier, le convertir en impôt de quotité, telles étaient les propositions de Houssard et Passy (1871) et de Mathieu-Bodet (1875) à l'Assemblée nationale; de ce dernier au Sénat (1876). Aucune n'est venue en discussion V. à l'appui, Yves Guyot, rapport, Chambre, 1887, *annexes*, p. 833.

revue les différents impôts qui ont une assiette spéciale. Cette explication préliminaire était utile, car, de prime abord, il semblerait logique d'étudier en premier lieu l'impôt qui a l'application la plus large.

1263. A. **Patentes.** — Un impôt particulier sur les bénéfices du commerce ou de l'industrie n'a rien de plus injuste que les impôts sur le revenu net du sol ou sur les constructions. On ne voit pas pourquoi, si l'on accepte ceux-ci, on protesterait contre l'impôt des patentes[1]. Mais, s'il est équitable d'imposer les bénéfices de l'industrie et du commerce, la taxation en est extrêmement délicate, car, ici, les éléments certains auxquels on peut avoir recours, lorsqu'il s'agit des revenus de la propriété foncière, ou mieux encore de sa valeur vénale, font absolument défaut. On est placé dans l'alternative, soit de recourir à des mesures d'investigation inquisitoriales ou de se contenter de déclarations suspectes très-fréquemment inexactes, si l'on veut atteindre directement les bénéfices, soit de s'exposer à de grandes inégalités si l'on s'attache à des présomptions ou à des indices extérieurs. Le premier système, celui de l'imposition sur les bénéfices directement constatés, est adopté en Angleterre pour la partie correspondante de l'impôt sur le revenu (cédule D de l'*Income tax*) en Italie, en Prusse (loi du 24 juin 1891) et dans plusieurs autres États allemands. Le système des présomptions, moins simple et d'une pratique très-délicate est celui de la France suivi aussi avec quelques variantes en Autriche-Hongrie, en Belgique, en Hollande[2]. Étant donné que l'impôt est établi d'après des présomptions dont la valeur est incertaine et changeante, il n'y a pas lieu de s'étonner de l'instabilité, ni non plus, malgré les efforts réitérés du législateur, de l'imperfection de nos lois sur les patentes. Elles ont

[1] Cf. Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, t. I, p. 394 et 395. Le savant auteur condamne les patentes *comme faisant double emploi avec l'impôt mobilier;* n'est-il pas permis d'en dire autant de l'impôt foncier, ou plutôt ces taxes simultanées ne sont-elles pas de l'essence d'un système de taxes multiples? Or, M. Leroy-Beaulieu est l'adversaire de l'impôt unique. V. au sujet de la question d'incidence de l'impôt sur les bénéfices industriels, ci-dessus, n[os] 1234 et 1241 et Wagner, dans Schönberg, t. III, p. 278.

[2] V. sur ces deux méthodes qui peuvent être suivies pour l'établissement de l'impôt, Wagner, dans Schönberg, t. III, p. 281 et suiv.; du même l'exposé et la critique de notre législation fiscale, *op. cit.*, 3[e] part. p. 469 et suiv.; 485 et suiv.

été changeantes comme l'industrie elle-même[1]. Depuis 1791 jusqu'en 1872, ainsi que le constate le très-remarquable rapport de Mathieu-Bodet à l'Assemblée nationale, « il y a eu un effort constant pour rendre l'impôt des patentes de plus en plus proportionnel aux bénéfices du contribuable ; mais, il faut bien le dire, ce problème est du même genre que celui de la quadrature du cercle. » En 1880, 1889, 1890, de nouveaux remaniements partiels ont été opérés, mais est-on moins éloigné du but?

On se serait donc engagé dans une fausse voie en voulant taxer les bénéfices. C'est aussi bien ce que pensent les partisans de l'impôt sur le capital ; ne vaudrait-il pas mieux frapper les capitaux du commerce et de l'industrie, ne serait-ce pas là une assiette plus facile et plus sûre? Cependant à un examen attentif on reconnaîtra que le capital ne saurait être le seul élément de la taxation. Si l'on voulait, selon l'idée de Ménier, la restreindre au capital fixe, l'inégalité serait extrême. Nous avons déjà fait remarquer qu'il n'y a pas, à beaucoup près, dans toutes les industries, le même rapport entre le capital fixe et l'ensemble des capitaux du fabricant : pour tel genre de fabrication, l'outillage mécanique représente les 5/6es du capital, tandis qu'il est des industries où la main-d'œuvre s'élève à cette proportion. Par cela même, il ne peut davantage y avoir une relation uniforme entre le capital fixe et les bénéfices : on comprend qu'il en existe une entre l'ensemble du capital et les profits, à cause de la tendance au nivellement de ceux-ci dans les différentes branches d'industrie. Mais pour un même taux de profits, 10 p. 0/0, par exemple, si l'on imposait le capital fixe, telle industrie paierait beaucoup et une autre très-peu. La spéculation commerciale, le commerce de banque jouiraient d'une exemption complète ou à peu près complète!

A taxer le capital circulant en même temps que le capital fixe on rencontrerait des difficultés de même ordre que lorsqu'il s'agit de l'impôt des patentes, car, le plus souvent, on ne pourrait constater le capital circulant et il faudrait recourir à des présomptions. La portion des capitaux circulants et les capitaux

[1] M. Wagner estime non sans raison que le système des présomptions et des classifications convenait mieux au régime industriel ancien des corporations, à un État plus stable que celui de l'industrie moderne (Wagner, *op. cit*, 3e part., p. 488).

fixes mobiliers qui se prêteraient à une constatation directe, les matières premières, les approvisionnements des marchands, ne sauraient être atteints sans des complications fiscales extrêmes : il faudrait soumettre tous les établissements d'industrie et de commerce à une sorte d'exercice! Dans l'application, cet impôt ressemblerait à l'impôt général sur les consommations que les États-Unis ont expérimenté et dont ils ont éprouvé une si grande gène. Il y a mieux : l'impôt sur le capital existe à New-York et dans plusieurs autres États de l'Union-Américaine ; or, il est établi que, par suite des déclarations mensongères des contribuables, une grande partie des capitaux mobiliers soumis à l'impôt y échappe. En particulier l'impôt sur les capitaux circulants se heurterait à une objection décisive : rationnellement, il ne devrait être assis que sur les capitaux appartenant en propre au commerçant ; or, en bien des cas, les marchandises en magasin dépassent la fortune du marchand ; comment arriver à la distinction sans une enquête inquisitoriale? Pour tous ces motifs, il est donc plus sage de s'en tenir à la combinaison des patentes[1].

1264. Introduit en 1791, au lendemain de la suppression des droits de maîtrises et jurandes et pour en tenir lieu[2], notre impôt des patentes a subi des vicissitudes nombreuses qu'il serait peu utile de retracer. Les règles générales de l'assiette de l'impôt ont été fixées par deux lois organiques du 25 avril 1844 et du 15 juillet 1880[3]. Le législateur n'a pas employé le système de la

[1] Il a été question, en 1872, de créer un impôt sur le chiffre des affaires, non pour remplacer les patentes, mais pour s'y adjoindre. Théoriquement, on concevrait qu'on proposât cet impôt comme moyen unique d'atteindre les bénéfices industriels, mais ce serait un mauvais système : le chiffre des affaires est un indice très-trompeur des profits : le commerce de gros ne donne sur chaque vente qu'un bénéfice ordinairement beaucoup plus faible que le commerce de détail.

[2] Le nom de l'impôt vient des lettres patentes qui étaient nécessaires autrefois pour exercer certaines industries ou professions. L'obtention de ces lettres était fréquemment soumise à un droit. Les licences dont il sera question ci-après (nº 1282) répondent mieux que les patentes à cette origine ; ce sont en France des droits fixes perçus à l'occasion de l'exercice d'une profession. En Angleterre, au contraire, les licences présentent souvent une grande analogie avec nos patentes et consistent comme elles en droits gradués.

[3] Entre ces deux lois seulement on ne compte pas moins de 11 révisions partielles.

taxation d'après la constatation directe des bénéfices. Il a suivi le système des présomptions tirées de la nature des professions, la valeur locative, l'importance de la population, celle de l'outillage. Pour tenir compte convenablement de ces divers éléments, nos lois sur les patentes ont établi deux sortes de droits, un droit fixe et un droit proportionnel. Le droit fixe varie selon la nature de la profession et l'importance de la population. Les chances de profit n'étant pas égales pour les diverses industries, on les a divisées en huit classes suivant leur importance présumée.

En général, l'étendue des bénéfices est en rapport avec la population ; de là un tarif gradué. Ce tarif forme la règle (elle est contenue dans le tableau A annexé à la loi de 1880). Un tarif spécial concerne le commerce de banque, la commission, le courtage, les grands magasins (réunissant diverses espèces de marchandises) ; le droit fixe comprend outre une taxe déterminée à raison de la population et de la nature de l'industrie, une taxe supplémentaire sur le personnel au-dessus d'un nombre minimum d'employés (cinq) fixé par la loi (tableau B). Il y a plus : deux lois, l'une du 17 juillet 1889, l'autre du 8 août 1890 ont doublé la taxe par employé, lorsque le nombre des employés dépasse un certain chiffre[1]. Est-ce là une véritable taxe progressive? On l'a prétendu à tort; elle n'est progressive qu'en la forme : la loi cherche dans le nombre des employés une induction quant à l'importance des bénéfices. Or, il est prouvé que par l'économie des frais généraux, par la puissance de l'organisation, les bénéfices ne sont pas simplement proportionnels, au delà d'un certain chiffre, au nombre des employés. Cette taxe à forme progressive sert de compensation au défaut de proportionnalité qui résulterait de la taxation sur la seule valeur locative au profit des grands établissements (n° 1224)[2].

[1] Le droit de 25 fr. par employé fut porté à 50 fr. lorsque le nombre des employés dépassait 200 (loi de 1889), puis 100 (loi de 1890). D'après la loi de 1890 le droit était triplé lorsque le nombre des employés était supérieur à 1000.

[2] Les enquêtes auxquelles il a été procédé du consentement des directeurs des grands magasins ont établi que les taxes des lois de 1889 et 1890 loin d'être progressives n'étaient pas même proportionnelles aux bénéfices. (V. sur diverses propositions de réforme le rapport de M. Terrier, Chambre, session 1892, *annexes*, p. 2095 et suiv.) Aussi, dans la discussion du budget

Un autre tarif spécial est applicable aux fabriques, usines, manufactures : il eût été déraisonnable de calculer l'impôt d'après la population : rien ne permet de présumer qu'une manufacture établie à la campagne ait moins d'importance que celle dont le siège est à la ville. Pour ces industries (comprises au tableau C), on a dû consulter d'autres indices : le nombre des ouvriers et les moyens de production, le nombre de broches, de métiers, de fours, etc.[1].

Visant à la proportionnalité, la loi des patentes devait, à côté du droit fixe, admettre un droit proportionnel. Le droit fixe frappe uniformément les commerçants de la même classe qui habitent des villes d'égale importance; cependant, tel fera beaucoup plus d'affaires que tel autre. Dans le but d'établir une équitable tarification, un droit proportionnel a été assis sur la valeur locative des locaux destinés à l'exercice de la profession et même de l'habitation personnelle; on a présumé que les bénéfices sont en rapport avec la valeur locative générale. Ce droit proportionnel frapperait inégalement les industries, parce qu'il en est qui n'exigent qu'une installation matérielle restreinte, tandis que d'autres, à cause du volume des marchandises et de leur peu de valeur, supposent des installations considérables. Pour remédier à ce défaut, il a fallu, au prix de nouvelles complications, pour le droit proportionnel comme pour le droit fixe, dresser diverses classifications en tenant compte de la différence qui vient d'être signalée. C'est pourquoi le droit proportionnel, établi en général sur le taux de 1/20[e] de la valeur locative, descend pour certaines classes à 1/30[e] ou à 1/50[e] (5[e]

de 1893, la Chambre des députés a-t-elle adopté, sur la proposition de la commission des patentes instituée en 1890, un nouveau relèvement de la taxe d'apparence progressive jusque-là en vigueur. Ce n'est pas ici le lieu d'examiner (c'est une question trop spéciale) si le relèvement dépasse la mesure ou s'il rétablit la proportionnalité (séances des 17, 18 et 22 février 1893). Il y a d'autant moins de raisons de s'y arrêter que le relèvement proposé paraît devoir échouer devant l'opposition du Sénat.

[1] La loi du 8 août 1890 a exempté des patentes les fabricants travaillant les métiers à façon lorsqu'ils ne seraient pas soumis d'après le tarif légal à un droit supérieur à 21 fr. en principal. La commission du budget de 1891 avait, par contre, proposé d'établir, à l'exemple de ce qui a lieu pour les grands magasins, une taxe graduée sur le nombre des ouvriers : 25 fr. par ouvrier jusqu'à 100, 50 au-dessus de 100. Cette proposition n'a pas été accueillie.

à 8e classe du tableau B et s'élève au contraire pour d'autres à 1/10e de cette même valeur. C'est ce taux de 10 p. 0/0 qui est appliqué aux grands magasins, agents de change, sociétés de crédit.

Telles sont les dispositions fondamentales de la loi des patentes; les présomptions qui président à l'assiette des droits sont raisonnables, bien qu'en un certain nombre de cas elles puissent être trouvées arbitraires et fautives. Il y a évidemment de l'arbitraire dans la distinction des classes et dans le tarif gradué suivant la population. La valeur locative de l'habitation personnelle n'indique pas d'une manière sûre l'importance des bénéfices, car elle peut dépendre de la fortune patrimoniale de l'industriel ou des besoins d'une famille nombreuse, et il serait plus rationnel de ne pas calculer la taxe proportionnelle sur le loyer d'habitation.

1265. La difficulté d'établir une bonne législation des patentes s'est trouvée démontrée expérimentalement à la suite de la réforme de 1872. Bien que le souci du législateur ait été alors moins d'augmenter l'impôt que de le mieux répartir, de nombreux faits ont prouvé à quel point il s'était mépris. Mathieu-Bodet les a consignés dans un rapport remarquable. En voici un exemple : un patentable du tableau C, ayant 2,000 métiers et un associé, payait avant 1872, 3,248 francs d'impôts; après la loi de 1872, sa cote était de 25,443 francs, soit un accroissement de près de 700 p. 0/0! Cependant, le rapporteur de la loi de 1872 la présentait comme devant atténuer de choquantes inégalités! Dès 1873, il fallut songer à une indispensable révision des lois antérieures. La loi de finances du 30 juillet 1879 alla au plus pressé; elle abaissa le droit fixe et réduisit le droit proportionnel pour les catégories les plus nombreuses de patentables (1,340,000 sur 1,581,000). Elle est surtout venue en aide à ceux qui payent des patentes moyennes (4e, 5e et 6e classes), car les lois antérieures avaient déjà dégrevé les patentables des dernières classes (7e et 8e). Il en est résulté une diminution de 5,2 millions sur le produit de l'impôt en principal. Avec l'adjonction des centimes généraux, la réduction causée par la loi de 1879 a dépassé 27 millions : en effet, la recette totale des patentes, qui avait atteint 124 millions en 1879[1], est tombée à

[1] V. Rapport de C. Fournier, 14 juin 1880.

96,7 millions en 1881. La loi du 15 juillet 1880, d'après le rapport au Sénat de M. Casimir Fournier, eut pour conséquence un nouveau dégrèvement de 10,7 millions environ[1]. La loi de 1880 a réalisé un autre progrès en posant le principe des révisions quinquennales des tarifs, de façon à corriger progressivement les inégalités les plus choquantes et aussi à tenir compte des changements qui peuvent se produire dans les conditions économiques de la production.

Au dehors comme en France, le législateur s'occupe d'établir l'impôt des patentes sur des bases équitables, soit au moyen de remaniements partiels[2], soit par une refonte complète. La Prusse a renouvelé entièrement le système de son impôt des patentes (loi du 24 juin 1891). L'idée fondamentale de la nouvelle loi est le classement des industries et commerces en quatre catégories d'après le revenu et en même temps d'après la valeur du capital. Dans la première catégorie comprenant les établissements dont le revenu dépasse 50,000 marks, l'impôt dont le taux est 1 p. 0/0, suit une progression par fractions de 4,800 marks. C'est là une véritable taxe progressive, l'impôt étant établi non sur une présomption de revenu, mais sur le revenu lui-même[3].

En aucun autre pays, l'impôt des patentes n'est aussi largement productif qu'en France. Les évaluations pour 1893 sont au budget de l'État de 121,8 millions dont 85,2 en principal. A ces 121,8 millions, le dernier budget sur ressources spéciales ajoutait 67,1 millions. Le produit total des patentes n'est pas de beaucoup inférieur à 190 millions. L'impôt des patentes est un impôt de quotité qui a suivi selon une progression très-rapide (laquelle a été signalée n° 1246) le développement du commerce et de l'industrie. En principal, l'impôt des patentes ne comptait encore en 1820 que pour 22 millions, ce chiffre est aujourd'hui plus que quadruplé malgré les réductions de droit. La recette est deux fois 1/2 plus considérable qu'en 1850, puisqu'elle n'était alors que de 35 millions en principal. L'impôt des patentes

[1] En tenant compte des centimes communaux, l'impôt des patentes avait donné 188 millions en 1878.

[2] Ainsi en Belgique, loi du 6 juillet 1891.

[3] V. le texte de la loi du 24 juin 1891, *Bull. de stat.* (min. fin.), 1891, t. II, p. 519 et suiv.

est le seul impôt direct qui ait eu une force d'expansion comparable à celle des impôts indirects parce qu'il suit de très-près le développement économique.

1266. B. **Taxes directes spéciales.** — Toutes les sources de revenu ne sont pas mises à contribution au moyen des taxes directes spéciales qui précèdent, ainsi l'intérêt des capitaux, spécialement l'intérêt des créances hypothécaires, les rentes sur l'État, les actions et obligations dans les sociétés industrielles, les bénéfices des professions non patentables. Deux questions se présentent à l'occasion de ces revenus : convient-il de les taxer, et, en cas de réponse affirmative, quelle méthode fiscale peut être suivie?

Sur la première question, il ne peut y avoir de doute qu'en ce qui concerne les rentes sur l'État et le revenu des professions non patentables.

L'impôt de la rente est un problème financier qui se rattache de trop près au crédit de l'État pour pouvoir être examiné séparément; c'est donc dans la section suivante qu'il en sera parlé (n° 1329).

Les professions non patentables sont, d'après nos lois fiscales, les fonctions publiques, les entreprises de culture, les exploitations minières, certaines professions libérales et les industries exemptées à raison de la modicité des bénéfices et des salaires; ainsi les ouvriers et commis, toute personne travaillant à façon ou à la journée sont affranchis de la patente. En Prusse, les entreprises commerciales ou industrielles dont le revenu est inférieur à 1,500 marks ou dont le capital d'exploitation ne s'élève pas à 3,000 marks sont exemptes (art. 7, loi de 1891). On comprend aussi que les fonctionnaires publics ne soient pas soumis à une taxe directe qui équivaudrait à une diminution de leur traitement augmentée de la perte inutile des frais de perception. L'exemption des cultivateurs provient de ce que les patentes ont été créées pour être, en ce qui concerne le commerce et l'industrie, la contrepartie des charges de la propriété foncière. Enfin, les revenus provenant des professions libérales ne peuvent être que très-imparfaitement soumis au système général des patentes; les présomptions de ce système de contribution s'y appliquent mal. La loi de 1844 y soumet d'une manière arbitraire plusieurs professions libérales (avocats, médecins, offi-

ciers ministériels) et en exempte d'autres (artistes, professeurs libres, éditeurs de feuilles périodiques, etc.)[1]. La question d'un impôt sur les salaires a déjà été examinée doctrinalement (n° 1235). A cause du minimum nécessaire à l'existence, au sujet duquel il doit y avoir immunité, ce seraient les salaires élevés qui seuls pourraient être soumis à l'impôt des patentes, mais ils sont déjà soumis en principe à la contribution personnelle mobilière, à l'impôt additionnel remplaçant celui des portes et fenêtres, c'est-à-dire à des taxes peu proportionnelles par elles-mêmes. Il faut d'ailleurs songer que les revenus du travail supportent lourdement les taxes de consommation. L'immunité fiscale par rapport aux patentes est donc pleinement justifiée[2].

Sur la question de la méthode fiscale à employer pour atteindre les revenus qui doivent être taxés, l'option se présente entre deux solutions : 1° créer une série de taxes spéciales directes sur les professions libérales, les valeurs mobilières, etc...; 2° établir un impôt général sur les revenus. La première solution a été préférée par le législateur français depuis 1791, mais est très-incomplètement appliquée. En effet, en dehors des professions libérales comprises dans la loi des patentes, les seules taxes directes spéciales qui aient été établies sont les redevances minières[3], l'impôt sur les revenus des valeurs mobilières et l'impôt sur les créances hypothécaires. Ce dernier impôt n'a même eu qu'une existence nominale de quelques mois en 1848 (loi du 19 avril) et en 1872 (lois du 28 juin et du 13 décembre)[4]. Depuis, le projet d'imposer les créances hypothécaires a reparu à diverses reprises comme élément de la taxation de tous les revenus, mais aucune suite n'y a été donnée[5]. Quels motifs peuvent

[1] Les professions libérales sont au contraire exemptes en Prusse, art. 4, n° 7, loi de 1891.

[2] V. sur cette immunité Rapport Ballue sur la réforme de l'impôt, Chambre, 1887, *annexes*, p. 1177 et suiv.

[3] Les redevances minières ont la plus grande analogie avec les patentes; elles comportent également un droit fixe et un droit proportionnel, ce dernier établi à la fois d'après les quantités extraites et d'après un certain nombre de présomptions destinées à déterminer le produit net. V. *Dictionnaire des finances*, v° *Mines*, t. II, p. 562.

[4] En 1848, cet impôt avait été créé au taux exorbitant de 2 p. 0/0 du capital. En 1872 le taux fixé fut seulement de 2 p. 0/0 de l'intérêt.

[5] Projets de réforme générale de l'impôt de 1886 et 1891. V. Rapport

expliquer ce peu de succès? On a pensé que la publicité du rôle de recouvrement dans chaque commune aurait porté une atteinte regrettable au crédit des cultivateurs. En outre, l'intention du législateur avait été de faire supporter la taxe par le créancier; le débiteur devait avoir le droit de la recouvrer par imputation sur les intérêts, mais on pouvait craindre que le créancier, à la discrétion duquel le débiteur se trouve souvent, surtout dans les campagnes, ne réussît à rejeter le fardeau de l'impôt sur le débiteur[1]; or, les prêts hypothécaires auxquels recourent nos populations rurales sont déjà fort onéreux; y ajouter une charge nouvelle c'était nuire au crédit foncier, sans peut-être grand avantage au point de vue fiscal[2].

L'impôt sur les valeurs mobilières fixé à 3 p. 0/0 par la loi du 20 juin 1872 qui l'a établi, et porté à 4 p. 0/0 par la loi de finances de 1891, est le seul résultat auquel ait abouti le projet de 1871 relatif à l'établissement en France de l'impôt général sur le revenu[3]. Cet impôt a été vivement attaqué : il frappe les capitaux associés et épargne les grands capitalistes. On dit qu'il pèse sur des capitalistes oisifs qui se bornent à percevoir les dividendes, mais les coupures d'actions ou d'obligations sont l'une des formes de placement les plus démocratiques; elles n'impliquent pas toujours la richesse. Ce serait une objection si l'impôt ne devait être levé que sur les riches : ce qui est imposé rappelons-le, ce n'est pas la richesse au sens mondain du mot, ce sont les facultés[4]. Aussi la vraie question est de savoir si cet im-

Ballue, Chambre, session 1887, *annexes*, p. 1170 et suiv.; Proposition Maujan, session 1891, Chambre, *annexes*, p. 3057 et suiv. et Rapport sur cette proposition, session 1892, *annexes*, p. 2086.

[1] V. Wagner, dans Schönberg, t. III, p. 268.

[2] Il a été, en effet, établi que près de la moitié des inscriptions hypothécaires (47 p. 0/0) représente des créances inférieures à 400 fr., plus d'un quart (27 p. 0/0) des avances entre 400 et 1,000 fr. Un impôt aussi morcelé ne serait pas d'un recouvrement facile.

[3] Un impôt analogue existe en Autriche, en Italie, en Russie.

[4] Une objection beaucoup plus forte porte, non sur le principe de l'impôt mais sur la manière dont la taxe est établie; elle n'est pas seulement assise sur les intérêts et dividendes, ce qui est parfaitement légitime à notre avis, mais sur les primes de remboursement calculées d'après le prix d'émission et non d'après le cours actuel. Il suit de là que pour les valeurs qui ont dépassé le pair, outre la perte que subit le capitaliste qui les a achetées au-dessus du pair s'ajoute celle de l'impôt représentant la prime du titre depuis l'émission! Ceci est absolument injuste. V. Leroy-Beaulieu, *Économiste français*, 1890, t. II, p. 737.

pôt ne s'ajoute pas injustement aux taxes que la société par actions a acquittées : cette société n'a-t-elle pas payé l'impôt foncier, l'impôt des patentes? Ces objections sont peut-être exactes[1]; cependant un impôt modéré, comme celui qui a été établi en 1872 peut se justifier si l'on considère que les sociétés par actions ne subissent pas l'un des éléments de l'impôt des patentes auquel sont assujetties les entreprises individuelles, à savoir la partie du droit proportionnel qui correspond à la valeur locative de l'habitation personnelle. L'impôt de 3 p. 0/0 de la loi de 1872 pouvait donc se défendre. Quant au relèvement de la loi de 1891 il a eu lieu sans juste cause[2]. L'impôt sur la valeur mobilière qui produisit d'abord seulement 33 à 34 millions s'est élevé à 50.8 millions en 1890. Par suite du relèvement dont il vient d'être question, le budget de 1892 en avait fait état pour 68.1 millions : le produit a été de près de 70 millions.

1267. C. Impôt général complémentaire sur le revenu. — Cet impôt qu'il ne faut pas confondre avec l'impôt unique sur le revenu est une taxe directe générale, destinée soit à remplacer les taxes directes spéciales qui ont fait l'objet des développements qui précèdent, soit à faire contre-poids aux impôts indirects dont plusieurs sont progressifs à rebours. On a vu combien il était difficile d'atteindre l'ensemble des revenus par une série de taxes particulières. On laisse des sources de revenus sans les taxer à cause des complications fiscales, ainsi les créances hypothécaires, les créances chirographaires, les fonds d'État, les gains de la plupart des professions libérales, etc... Ne pourrait-on pas plutôt établir un impôt général sur le revenu

[1] Toutefois, on remarquera qu'elles paraissent contradictoires en ce qui concerne l'incidence des droits sur les obligations : le plus probable est qu'au moment où il est établi, un impôt de ce genre est subi par les porteurs d'obligations, mais que, par la suite, il tombe à la charge des sociétés, parce qu'il relève le taux de l'intérêt auquel elles trouvent crédit; en effet, les capitaux disponibles se porteraient vers les valeurs non taxées (ainsi vers la rente) si les sociétés qui empruntent n'abaissaient le taux d'émission jusqu'à concurrence de la capitalisation de la valeur retenue par l'impôt. Cf. Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, t. I, p. 421 et suiv.

[2] Ce taux de 4 p. 0/0 devait être dans le projet le taux uniforme de taxation des revenus fonciers, comme des valeurs mobilières; or, pour la propriété bâtie le taux de taxation fut réduit; pour la propriété non bâtie on vota un dégrèvement. Seuls les revenus de valeurs mobilières furent surimposés!

ainsi que l'ont fait plusieurs législations fiscales étrangères? C'est là une première manière de comprendre l'impôt sur le revenu et c'est celle qui, en France, a inspiré la plupart des projets de réforme analysés ci-après au n° 1270. Il en est une autre : laisser debout tout l'édifice fiscal, impôts directs aussi bien qu'impôts indirects. L'impôt sur le revenu frapperait toutes les sources de revenus, celles qui sont imposées comme celles qui échappent à l'impôt. A première vue, l'impôt général sur le revenu ainsi compris s'il a un avantage certain, celui de ne pas laisser une partie des facultés des contribuables hors de la légitime action du fisc, soulève une objection grave en tant qu'il porte sur des sources de revenu déjà frappées, ainsi sur le revenu de la propriété foncière. Il y a alors, cela n'est pas douteux, un double emploi de même sorte que celui que peut produire l'impôt sur les loyers et l'impôt sur les maisons. Toutefois, ce ne doit pas être une fin de non-recevoir contre l'impôt complémentaire sur le revenu. Le système des taxes multiples comporte la subdivision de la charge totale de l'impôt en taxes partielles qui concourent cependant au même effet. Puis, on peut dire, pour défendre cet impôt direct additionnel, qu'il est juste de demander aux classes aisées, qui sont moins éprouvées que les classes pauvres par les impôts de consommation sur les denrées usuelles, un supplément de contribution[1]. L'impôt général du revenu n'est donc pas irrationnel. On pourrait l'introduire dans notre système fiscal, mais à condition de ne pas se faire illusion sur les difficultés d'application et sur le produit qu'il est possible d'en obtenir. Sous ce rapport, un impôt simplement complémentaire est certainement préférable pour l'expérience législative à un impôt général de remplacement substitué aux impôts directs actuels. Une telle réforme serait une aventure[2] dont aucun pays ne nous a donné l'exemple[3]. Toutefois, comme

[1] Cf. Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, t. I, p. 443.

[2] C'est ce qu'on peut dire en particulier du plan de réforme auquel le député Maujan a attaché son nom. En première ligne des impôts à supprimer l'auteur de ce projet inscrit résolûment nos impôts directs, contribution foncière, contribution personnelle et mobilière, contribution des patentes (tit. 1, art. 1 à 4). V. Chambre, session 1891, *annexes*, *J. off.*, p. 3062 et 3063; *Adde* le rapport sur cette proposition, session 1892, *annexes*, p. 2058 et suiv.

[3] Nous verrons cependant que de très-hardis projets de réforme des impôts directs sont en voie d'élaboration législative en Prusse et en Autriche-Hon-

les partisans de l'impôt général sur le revenu invoquent l'exemple des pays étrangers, notamment de l'Angleterre, de la Prusse, de l'Italie et de maints autres pays[1], il convient d'apprécier ces expériences législatives avant de discuter la question en ce qui concerne la France.

L'analyse des lois relatives à l'impôt sur le revenu porte sur deux parties principales : 1° l'assiette et la productivité de l'impôt; 2° les modes de constatation du revenu. L'assiette et la productivité de l'impôt varient suivant le but principal que poursuit le législateur. S'il prend l'impôt du revenu, moins comme ressource fiscale nécessaire que comme correctif à l'improportionnalité des impôts de consommation, il est évident qu'il n'aura pas à imaginer des combinaisons destinées à éviter la superfétation des taxes directes, qu'il pourra se montrer large au sujet de l'exemption des petits revenus et ne frapper les revenus moyens que selon une progression décroissante; progression légitime puisqu'elle serait destinée à assurer la proportionnalité sur l'ensemble des taxes (n° 1224). Si, au contraire, l'impôt sur le revenu n'est pas employé comme taxe de redressement, mais comme taxe complémentaire proportionnelle, on peut admettre des déductions pour éviter de frapper plusieurs fois les mêmes revenus et, d'autre part, n'accorder d'immunité qu'aux revenus strictement nécessaires pour vivre afin d'augmenter la base de l'impôt[2].

1268. L'*Income tax* anglaise répond au premier de ces deux types, surtout depuis son rétablissement en 1842. Instituée à deux reprises, en 1798 et en 1803, pour faire face aux nécessités de la guerre sur le Continent, elle avait été assise sur tous les revenus supérieurs à 1,500 francs puis à 1,250 francs (après 1806) et portée au taux exorbitant de 10 p. 0/0. En ce

grie, mais dans le premier de ces pays on n'a pas commencé par faire table rase des impôts existants; on a remanié l'impôt sur le revenu (n° 1268) et ce sont les plus-values provenant de la réforme qui ont permis de songer à supprimer d'autres impôts anciens. La marche suivie a donc été toute différente.

[1] L'impôt sur le revenu existe encore en Autriche-Hongrie, en Suède, en Finlande, en Bavière, dans la Saxe, le grand duché de Bade, en Portugal, dans le plus grand nombre des cantons de la Suisse, en Amérique, dans divers États de l'Union. Il a été question de l'établir en Russie en 1885 et 1892. V. sur l'Angleterre et l'Italie, Chailley, l'*Impôt sur le revenu*, 1884.

[2] A moins qu'on ne se place dans le système de l'égalité de sacrifice lequel conduit à des conséquences différentes et pour les immunités fiscales, et pour la progression. V. Wagner, dans Schönberg, t. III, p. 304 et suiv.

premier état, l'*Income tax* visait à une large productivité et, frappant les petits et moyens revenus, elle n'était pas principalement une taxe de redressement. Depuis 1842, les immunités ont été largement développées, le minimum des revenus taxés a oscillé entre 2,500 et 3,750 francs, minimum actuel; les revenus moyens ont été taxés à un taux moindre que les revenus supérieurs, ou taxés à un taux uniforme sous déduction du revenu indemne de 3,750 francs jusqu'à concurrence de 10,000 francs de revenus. L'*Income tax* réformée est dans l'ensemble du système fiscal anglais ce qu'on peut appeler une taxe de redressement complémentaire. En dehors de l'*Income tax*, les impôts directs anglais sont très-peu considérables (moins de 70 millions), tandis que les impôts indirects sont très-lourds. L'*Income tax* contribue à rétablir la proportionnalité, mais seulement dans la mesure nécessaire pour assurer l'équilibre du budget (il en est ainsi depuis 1876). Le taux de la nouvelle *Income tax*, porté à 6,60 p. 0/0 lors de la guerre de Crimée, est descendu à un taux très-faible, tantôt moins de 1 p. 0/0 (1874), tantôt 1,20 p. 0/0 (1876), 2 p. 0/0 (1879).

La productivité a été en raison directe du taux de l'impôt et en raison inverse des immunités ou des déductions accordées aux faibles revenus. Cependant, malgré l'étendue de ces immunités et modérations, l'*Income tax* est ou peut être largement productive à cause de la grande concentration des fortunes. Le maximum de rendement (423 millions de francs) fut obtenu en 1856. En 1877, la recette de l'*Income tax* n'était que de 130 millions. Elle atteignait en 1880 près de 240 millions, et 330 millions en 1890. Si l'on compare, avant le relèvement de 1879, la marche progressive de la richesse publique au produit de l'impôt, on sera frappé du contraste des deux termes : de 1853 à 1876, le total des revenus imposés s'est élevé de 6 1/2 à 14 milliards, tandis que l'impôt a été réduit des deux tiers. La productivité de l'*Income tax* est aussi expansive que celle d'un impôt indirect. Malgré cet énorme accroissement de la richesse publique et les réductions successives dont elle avait été l'objet, l'*Income tax* est demeurée fort impopulaire. C'est cependant une ressource fiscale à laquelle les hommes d'État anglais ne renonceront pas volontiers, parce que, perçue à un taux variable, elle permet de faire face aux besoins des temps de crise sans re-

courir à la création d'impôts nouveaux; elle permet aussi de réaliser des dégrèvements utiles sans compromettre l'équilibre du budget. Pendant la crise de 1884 à 1888, le taux de l'impôt a été relevé de 2 p. 0/0 à 3,28 p. 0/0. Depuis, avec la nouvelle expansion économique, le taux a été réduit, ramené à 2,45 p. 0/0 (1890). Cette variabilité est une qualité fiscale, mais aussi un inconvénient : elle laisserait libre carrière aux fantaisies fiscales d'un législateur qui ne serait pas retenu par le respect de la propriété[1].

En Prusse, l'impôt sur le revenu (*Einkommensteuer*) ne s'appliquait qu'aux revenus supérieurs à 3,750 francs, mais l'immunité n'était pas, comme en Angleterre, accordée aux revenus plus faibles. On les atteignait au moyen d'un impôt spécial, d'une capitation graduée, le *Classensteuer*[2]. Le *Classensteuer,* réformé en 1873, 1875 et 1883, était un impôt qui frappait les revenus au-dessous de 3,750 francs selon un tarif progressivement décroissant jusqu'à un minimum de 525 francs (1875), relevé ensuite à 1,125 francs (1883). Abaissé à cette limite, et malgré la réduction progressive du taux auquel il était perçu, l'impôt sur le revenu en Prusse ne pouvait être considéré comme une taxe de redressement par rapport aux impôts indirects. A la différence de l'ancien *Classensteuer,* les taxes nouvelles n'étaient pas graduées selon la condition sociale des personnes (journaliers, artisans, petits propriétaires, etc.), mais selon l'importance du revenu. Le tarif comprenait douze degrés : pour chaque degré la taxe était uniforme et, sous ce rapport, cet impôt ressemblait à une capitation, mais c'était une capitation graduée. En 1880, le *Classensteuer* produisait tout près de 56 millions de francs pour 18,1 millions de contribuables. Mais, en 1883, les deux dernières classes, comprenant les revenus inférieurs à 1,125 francs ayant été supprimées et rendues indemnes, et les trois classes suivantes comprenant les revenus inférieurs à 3,750 francs dégrevées de 3/12es, le nombre des contribuables tomba à 5,5 millions et le produit à 28,6 millions. En 1891-92, on lui demandait 32,3 millions.

L'impôt des revenus supérieurs à 3,750 francs (*Einkommen-*

[1] V. Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, t. I, p. 464.

[2] Jusqu'en 1866, la plupart des États italiens ont eu recours à un dédoublement analogue.

steuer) comprenait 67 classes dont les deux premières, en 1883, bénéficièrent d'un dégrèvement de 2/12es. Le taux de cet impôt était à peu près constant, soit de 2,5 pour les moindres revenus, à 3 p. 0/0 pour les plus forts. Avant la réforme de 1883, le produit de l'*Einkommensteuer* était de 40 millions. Comme pour le *Classensteuer*, chaque classe était soumise à une même taxe. En 1891-92, ce second impôt donnait 58,6 millions de francs. Le rapport entre le produit des deux taxes s'était complètement déplacé depuis 1880. L'*Einkommensteuer* rendait en dernier lieu le produit que donnait alors le *Classensteuer*, et le produit de celui-ci n'atteignait même pas le niveau de celui-là en 1880.

Une très-importante loi du 11 juin 1891 a complètement absorbé le *Classensteuer* dans l'impôt sur le revenu : l'immunité est maintenue aux revenus inférieurs à 1,125 francs (900 marks). A partir de 900 marks, l'impôt atteint tous les revenus, ceux des personnes morales comme ceux des personnes physiques, selon un taux progressif gradué dont la quotité inférieure est de 5,6 p. 0/00 à 6,6 p. 0/00 sur les revenus de la 1re classe (900 à 1,050 marks). Le taux de l'impôt de 1 p. 0/0 à partir de 1,200 marks s'élève ensuite progressivement à 2, 3, 4 p. 0/0 sur les revenus supérieurs à 100,000 marks. De 900 à 10,500 marks, le tarif comporte 26 classes, la dernière taxée à 300 marks. Au-dessus de 10,500 à 30,500, par chaque 1,000 marks, 30 marks; de 30,500 à 32,000, par chaque 1,500, 60 marks; de 32,000 à 78,000, par chaque 2,000 marks, 80; de 78,000 à 100,000, par chaque 2,000 marks, 100 marks. Pour les revenus supérieurs à 100,000 marks jusqu'à 105,000, l'impôt est de 4,000 marks et il augmente ensuite de 200 marks par chaque 5,000 marks de revenus. Quoique encore assez modérée sur les gros revenus (4 p. 0/0), et progressivement décroissante sur les revenus moindres, la nouvelle taxe a donné un produit de près de 125 millions de marks, dépassant de plus de 45 millions de marks le produit de l'impôt antérieur. Cette considérable plus-value est due à l'imposition des revenus des personnes morales (plus de 10 millions de marks) et au relèvement de l'impôt sur les revenus supérieurs à 9,500 marks.

La participation des différents revenus au paiement total avant et après la réforme est représentée par les proportions suivantes : au-dessus de 100,000 marks, 13 p. 0/0 (1892-93) au

lieu de 7,03 p. 0/0 ; de 30,500 à 100,000 marks, 13,62 p. 0/0 au lieu de 7,70 ; de 9,500 à 30,500, 18,68 au lieu de 16,25 p. 0/0. Pour les revenus inférieurs, la participation actuelle est moindre au contraire qu'auparavant, 9,78 p. 0/0 (1892-93) au lieu de 9,98 pour les revenus de 6,000 à 9,500 ; 16,32 au lieu de 23,50 p. 0/0 pour les revenus de 3,000 à 6,000 ; enfin 28,60 au lieu de 35,54 sur les revenus de 900 à 3,000 marks[1]. Les petits revenus profitent de dégrèvements dûs à deux causes : 1° déduction de 50 marks sur le revenu du chef de famille, inférieur à 3,000 marks par chaque enfant âgé de moins de 14 ans, abaissement d'une classe pour le taux de l'impôt s'il y a au moins 3 enfants au-dessous de cet âge ; 2° abaissement jusqu'à 3 degrés de la classification pour les revenus inférieurs à 9,500 marks à raison des charges exceptionnelles de famille, entretien de parents âgés, maladies, etc.... Ces modérations sont évidemment inspirées par le système de l'égalité de sacrifice[2], mais ce sont les seules concessions faites à cette idée doctrinale par la loi prussienne. En effet, il est à noter qu'elle ne taxe pas à un taux différent les revenus consolidés et les revenus viagers ; elle écarte donc pour la taxation tout principe de différenciation ou de discrimination (n° 1232). Toutefois, un correctif résulterait de la création projetée d'un impôt complémentaire sur le capital, puisque cet impôt serait exclusivement levé sur les capitaux consolidés, capitaux fonciers ou industriels, productifs ou non productifs[3].

En Italie, l'impôt sur le revenu est établi en vue d'une large productivité : depuis 1866, le taux primitif déjà exorbitant de 8 p. 0/0 a été porté à 12, 13 p. 0/0 et même 15 p. 0/0 avec les frais de distribution qui sont recouvrés au moyen de rôles nominatifs. Seuls les revenus inférieurs à 400 francs sont épargnés. Entre 400 et 800 francs, des déductions sont faites. C'est un régime fiscal très-rigoureux. Aussi, près du quart des cotes sont irrecouvrables et les dissimulations surtout sur les bénéfices commerciaux et les revenus professionnels sont scandaleuses ; cependant, la recette totale est considérable (230 à 240 millions). Le système italien fait le contraste le plus grand avec

[1] V. *Bull. de stat.* (min. fin.), 1892, t. II, p. 519 et suiv., 655 et suiv.
[2] V. *Bull. de stat.* (min. fin.), 1891, t. II, p. 184 et suiv., 292 et suiv.
[3] V. *Bull. de stat.* (min. fin.), 1892, t. II, p. 661 et suiv.

l'*Income tax*. Il pèse lourdement sur les classes pauvres et n'est à aucun degré une taxe de redressement, car on a supprimé en Italie la contribution mobilière et les patentes dans le but d'éviter la superfétation des taxes directes[1].

Le législateur autrichien de 1849 s'est également préoccupé, en atteignant le revenu des propriétaires fonciers et des industriels, de ne pas leur imposer des taxes additionnelles trop fortes; en revanche, il a admis une progression décroissante au profit des petits revenus sans toutefois leur accorder l'immunité. L'impôt sur le revenu en Autriche repose sur des bases très-compliquées. Le produit n'en est pas considérable : 26 1/2 millions de florins pour la Cisleithanie et 16 1/2 pour la Hongrie (1891). On distingue plusieurs sortes de revenus : les revenus industriels, les revenus ayant pour source le travail et les professions libérales, les intérêts et les rentes, sans compter les revenus fonciers soumis à des surtaxes jusqu'en 1881[2]. Le législateur a tenu compte en établissant son tarif des autres impôts notamment de l'impôt des patentes. L'Autriche est à la veille d'une réforme de l'impôt sur le revenu qui s'opérerait sur des bases analogues à celle de l'impôt prussien. Le projet du ministre des finances, M. Steinbach (1892), comporte la refonte de l'impôt des patentes et de l'impôt sur les revenus : Ces deux impôts se décomposeraient en cinq taxes distinctes : taxes sur les bénéfices industriels (correspondant aux patentes et à la 1re classe de l'impôt sur les revenus); taxe sur les revenus des sociétés d'après les bénéfices, déduction faite de l'intérêt et de l'amortissement; taxe sur les salaires; taxe sur les intérêts, enfin taxe sur le revenu personnel, impôt nouveau sur les revenus supérieurs à 600 florins établi d'après une progression assez lente : le taux initial serait de 6 p. 0/00, puis à partir de 1,000 florins de 1 p. 0/0; de 2 p. 0/0 au-dessus de 3,000 florins; de 3 p. 0/0 au-dessus de 10,000 florins; de 4 p. 0/0 au-dessus de 100,000 florins[3].

[1] En Angleterre, au contraire, on n'a eu aucunement le souci du double emploi : les bénéfices du commerce tombent sous le coup de l'*Income tax* quoique un grand nombre d'entre eux soient déjà frappés sous le nom de *licences* d'un impôt gradué, d'après l'importance de la production, qui ressemble beaucoup plus à nos patentes que ce que nous désignons sous le nom de licences.

[2] V. *Bull. de stat.*, 1881, t. II, p. 321 et suiv. et Chailley, *op. cit.*, p. 295 et suiv.

[3] Comme en Prusse, des déductions sont aussi accordées à raison des

1269. Pour atteindre les revenus imposables, deux systèmes différents ont été suivis : 1° déterminer l'ensemble des revenus de chaque contribuable sans avoir égard à l'origine de ces revenus ; 2° distinguer les revenus, en plusieurs catégories, d'après la provenance ou la nature. Le premier système implique l'adoption d'une règle uniforme en ce qui concerne l'assiette et le mode de constatation des revenus ; c'est celui qu'a consacré la loi prussienne sur l'*Einkommensteuer*. Le second est appliqué en Angleterre, en Italie, et en Autriche. Le législateur autrichien a été conduit à distinguer diverses sources de revenus (revenus fonciers, industriels et commerciaux, revenus mobiliers ayant pour source le travail professionnel, les intérêts et les rentes), afin de combiner l'impôt général avec l'impôt direct spécial, impôt foncier ou patentes (*Erwerbsteuer*). Au contraire, en Angleterre, l'impôt sur le revenu est perçu à un taux égal pour toutes les branches de revenus. Aussi, à première vue, on ne conçoit pas bien l'utilité d'une distinction entre elles. Cette utilité existe cependant par rapport au mode de constatation des revenus. En Italie, au contraire, la distinction des revenus mobiliers en quatre cédules a pour but d'établir la discrimination des revenus. Le taux de l'impôt est, il est vrai, uniforme mais, seuls les revenus provenant de capitaux mobiliers, rentes et intérêts (cédule A) sont évalués et imposés pour leur valeur intégrale ; les revenus mixtes provenant à la fois du capital et du travail tels que les bénéfices industriels et commerciaux (cédule B) payent à raison des 3/4 de leur valeur. Quant aux revenus viagers des distinctions sont faites : les salaires, revenus professionnels, rentes viagères (cédule C) sont taxés pour les 5/8[es], enfin les traitements ou pensions, servis par l'État ou les autres personnes publiques, ne sont imposés que pour moitié.

La difficulté des évaluations est l'écueil de l'impôt sur le revenu ; il a déjà été signalé plusieurs fois. On est placé entre l'inconvénient de déclarations insuffisantes, si l'on s'en remet à la bonne foi du contribuable, et celui de l'arbitraire ou de mesures

enfants entretenus par le chef de famille, ou des autres charges exceptionnelles pesant sur lui, mais le projet autrichien pas plus que la loi prussienne n'est entré dans la voie de la discrimination des revenus : les revenus viagers sont taxés au même taux que les revenus perpétuels. V. le texte de ce projet de loi dans le *Bull. de stat.* (min. fin.), 1892, t. I, p. 416 et suiv.

vexatoires, si l'on a recours à la taxation d'office d'après des présomptions ou des constatations directes. La loi prussienne faisait prévaloir le mode de la taxation d'office, au moyen de commissions de répartition, présidées par un fonctionnaire, qui opéraient d'après certaines présomptions. Au cas de réclamation du contribuable, une commission de district procédait s'il était nécessaire aux constatations directes, se faisait produire les livres de commerce, contrats, titres, etc. Ces constatations, quelle qu'en puisse être l'efficacité fiscale, avaient un caractère inquisitorial et offraient trop peu de garantie pour les droits individuels. En l'absence de la déclaration des contribuables de grandes inégalités se produisaient dans l'assiette de l'impôt. La loi de 1891 a introduit le principe de la déclaration obligatoire pour les revenus de plus de 3,000 marks. Les commissions continuent de faire les évaluations préalables pour les revenus moindres et elles contrôlent les déclarations. Leurs décisions sont sujettes à appel. On attribue une partie des plus-values obtenues à la suite de la réforme de 1891, aux nouvelles règles sur les déclarations obligatoires.

En Angleterre, les procédés de constatation dépendent de la nature des revenus : l'*Income tax,* depuis 1803, se compose en réalité de cinq impôts juxtaposés ayant pour trait-d'union l'égalité de la taxation. Les revenus sont groupés sous cinq chefs ou *cédules :* la cédule A s'applique aux maisons et aux terres; la cédule B comprend les fermages; la cédule C, les dividendes, intérêts et rentes; la cédule D, les revenus industriels et commerciaux; enfin la cédule E, les traitements et pensions. En principe, l'impôt est perçu d'après les déclarations; il en est ainsi pour les cédules A, B, C, D; quant à cette dernière, afin de ne pas nuire aux industriels par la publicité donnée aux bénéfices, la déclaration peut être envoyée sous pli cacheté aux commissaires de l'*Income tax.* Aucune déclaration n'est nécessaire par rapport à la cédule C; la taxation en est faite d'office. Il en est de même des traitements des fonctionnaires compris dans la cédule E. — Les déclarations sont contrôlées, soit d'après les taxes locales qui pèsent sur la propriété foncière (cédule A), soit au moyen d'une présomption : à savoir que les bénéfices de l'exploitation rurale sont de la moitié des fermages (cédule B), soit enfin pour les profits du commerce au moyen de la

comparaison entre la déclaration du négociant et les taxations provisoires dressées par des agents locaux. Malgré la modicité de l'*Income tax*, les fraudes qui se produisent, surtout à l'occasion de la cédule D, sont très-fréquentes, moins générales cependant qu'en Italie où le taux exorbitant de l'impôt contribue à les développer.

1270. L'impôt général sur le revenu n'existe pas en France. La France est cependant l'un des pays où le développement des impôts de consommation rendrait le plus indispensable une taxe directe de redressement. Pour donner à l'impôt du revenu ce caractère, il conviendrait d'exempter les petits revenus bien au delà de la limite du minimum de consommation nécessaire : on a, par exemple, proposé l'immunité pour les revenus inférieurs à 2,000 fr. et cette immunité serait la contre-partie équitable de l'improportionnalité des impôts de consommation; elle devrait donc être admise bien que, à cause de la grande diffusion des fortunes en France, on enlèverait ainsi à l'impôt une notable partie de la matière imposable. On objecte que nos taxes directes spéciales s'additionnant déjà, un impôt complémentaire ou bien serait une superfétation ou bien une création sans objet, les différents impôts directs combinés formant l'équivalent de l'*Income tax*[1]. Il y a du vrai dans cette objection : en bien des cas l'impôt sur les loyers, les patentes, la taxe foncière de remplacement de l'impôt des portes et fenêtres sont des impôts superposés relativement à une même matière imposable. L'objection n'est cependant pas décisive, car toutes ces taxes réunies ne sont pas aussi lourdes que les impôts de consommation dont elles forment cependant la contre-partie.

Mais si l'idée d'une taxe complémentaire est conciliable avec notre système fiscal, l'exemple de l'Italie est là pour prouver que le taux d'un tel impôt ne peut, sans de graves inconvénients, dépasser une limite assez faible. Il est difficile d'évaluer ce qu'un impôt établi au taux de 2 ou de 3 p. 0/0 pourrait produire; il est certain que beaucoup de personnes se font de grandes illusions sur la recette budgétaire qu'on pourrait en retirer. M. Leroy-Beaulieu arrive à une évaluation de 115 à 120 millions dont il faudrait défalquer le produit de l'impôt actuel

[1] V. Mathieu-Bodet, *Revue des Deux-Mondes* (1er juin 1880).

sur le revenu des valeurs mobilières. Une taxe complémentaire de ce genre ne pourrait donc transformer notre régime fiscal; toutefois, il est vrai de dire qu'elle serait un appoint précieux permettant de retrancher ou de réduire plusieurs des contributions indirectes les plus justement impopulaires.

Pourrait-on faire une place plus large à l'impôt sur le revenu? Ses partisans l'affirment. Ils ne se bornent pas à le faire intervenir comme taxe de redressement. D'après eux l'impôt général sur le revenu est l'idéal de l'imposition directe. Le but à atteindre serait la substitution immédiate ou graduelle, en bloc ou partielle, de l'impôt sur le revenu à nos impôts directs multiples. C'est on le voit un programme tout différent, auquel les expériences législatives récemment tentées ou à l'étude en Prusse, en Autriche, ont donné un appui inattendu. On ne peut méconnaître l'évolution qui se fait dans les lois au profit de l'impôt sur le revenu. En Prusse, les plus-values obtenues dans le premier exercice après la réforme vont permettre à l'État de renoncer à percevoir pour son compte l'impôt sur la propriété non bâtie et l'impôt sur la propriété bâtie dont le produit sera affecté aux dépenses des communes; l'impôt sur les mines, l'impôt sur les exploitations industrielles seront également abandonnés. L'impôt sur le revenu devient la ressource principale et essentielle de l'État en matière d'impôts directs [1].

Comment expliquer qu'après avoir pris l'initiative de cette réforme nous y soyons restés jusqu'ici réfractaires? Maintes fois, la proposition d'un impôt sur le revenu a été soumise aux Chambres françaises, en 1848, 1849, 1855, 1862, 1863, 1871, 1872, 1876. Depuis 1882 cette réforme fiscale n'a guère cessé d'être à l'ordre du jour. Jusqu'ici on a reculé devant les difficultés de la taxation des divers revenus, et surtout devant l'arbitraire de la perception. Thiers était l'écho des défiances de l'opinion lorsqu'il s'écriait à l'Assemblée nationale : « Comment! vous investiriez quelqu'un d'un pouvoir arbitraire dans l'impôt! quoi vous permettriez à un gouvernement quel qu'il fût de dire aux contribuables : vous avez 10,000, 20,000, 30,000, 40,000, 50,000 fr. de rente! vous le permettriez à quel-

[1] V. *Bull. de stat.* (min. fin.), 1892, t. I, p. 647 et suiv., t. II, p. 516 et suiv., 655 et suiv.

qu'un, c'est impossible. » Et peu après : « Il faut qu'on puisse faire reposer l'impôt sur la preuve incontestable de la richesse. » N'y a-t-il dans ces défiances aucune part d'exagération? Est-il bien raisonnable de se montrer plus soucieux que nos voisins du respect des droits individuels? Pour se faire une opinion sur ces questions il n'est pas inutile d'examiner sous quelles formes s'est produite chez nous à diverses reprises l'idée de créer un impôt général sur le revenu.

Parmi les anciens projets, les principaux sont ceux de Goudchaux et de Parieu. En 1848, Goudchaux proposait une taxe complémentaire devant produire 60 millions. C'était une taxe de répartition ; la quote-part individuelle devait être déterminée sans déclaration du contribuable par un jury d'équité. C'était la taxation d'office et par conséquent arbitraire et sans garantie comme sous le régime prussien. De Parieu, rapporteur de la proposition Goudchaux, émit, au nom de la commission législative, un système tout nouveau dans lequel se trouvait seulement maintenue la taxation d'office : 1° la limite d'exemption des petits revenus qui, dans le projet primitif, était très-judicieusement graduée selon la population des communes entre 600 et 3,000 fr. était abaissée (la présomption est en effet que les subsistances sont à un taux plus élevé dans les villes, surtout les boissons, à cause des droits d'entrée) ; 2° du revenu imposable on déduisait le montant des impôts directs spéciaux, y compris la contribution personnelle et mobilière. La taxe était assise sur les produits et revenus nets de toute nature à l'exception des produits fonciers. H. Passy présenta en 1849 un projet d'impôt de 1 p. 0/0 sur toutes les branches du revenu, avec l'adjonction d'une taxe somptuaire de 1/10e, par chaque domestique, à la cote établie d'après les revenus. Seuls, les indigents étaient exceptés. Quant à la constatation, elle avait pour base la déclaration du contribuable reçue devant une commission composée d'un maire, d'un agent des contributions directes et d'un membre nommé par le préfet. Aucune précaution spéciale n'était édictée au sujet des revenus du commerce. Ce projet fut retiré en 1850 par Fould. En mars 1870, une proposition d'impôt unique sur le revenu de M. Laroche-Joubert fut repoussée par le Corps législatif.

En 1871, maintes propositions furent soumises à l'Assem-

blée nationale (celles de MM. Flotard, Langlois, Rouveure, Folliet, Jozon)[1]. Les deux principales furent celles de M. Houssard et de Wolowski. 1° MM. Houssard et Passy demandaient que l'impôt mobilier actuel fût transformé en un impôt de 1/20e sur toutes les branches du revenu mobilier. La commission du budget concluait à l'établissement d'une taxe de 3 p. 0/0 sur les revenus perpétuels et de 2 p. 0/0 sur les salaires et traitements (Rapport Casimir Périer) mais sa proposition fut elle-même repoussée à la suite d'une considérable discussion grâce à la résistance opiniâtre de Thiers (décembre 1871). 2° Wolowski (1872) proposa une taxe de 15 p. 0/0 sur les loyers d'habitation; c'était environ sextupler l'impôt existant sur les loyers. Aucune de ces propositions ne pouvait être accueillie. En 1876, la commission du budget présidée par Gambetta proposa de fondre les contributions directes en une taxe unique sur les revenus, laquelle eût atteint les revenus personnels et viagers, même les salaires au-dessus d'un minimum déterminé. On eût créé différents degrés de taxation analogues aux cédules de l'*Income tax*[2]. Dans la discussion du budget de 1877, la Chambre fut saisie d'un contre-projet de M. Rouvier consistant à surajouter, aux contributions directes existantes, un impôt modique sur l'ensemble des revenus. Ni l'une ni l'autre de ces combinaisons n'a abouti.

Après quelques années de silence sur la question, de nouvelles et importantes tentatives furent faites auprès du Parlement. En 1882, M. Silhol proposait un impôt de 5 p. 0/0 destiné à remplacer non seulement les impôts sur les boissons, mais les impôts directs autres que l'impôt foncier. C'était une combinaison imprévoyante, reposant sur des bases mal étudiées. Dès l'année suivante, M. Ballue saisit la Chambre d'un projet de réforme de l'assiette de l'impôt. Cette proposition qui eut un grand retentissement fut reproduite en 1886[3]. Les grandes lignes du

[1] V. sur un certain nombre d'autres propositions antérieures ou postérieures à 1870, l'analyse qui en est donnée dans le rapport Dupuy-Dutemps, Chambre, session 1892, *annexes*, p. 2070 et suiv.

[2] V. rapport préparatoire de Gambetta, *Journal le Temps*, 16 oct. 1876.

[3] Chambre, *annexes*, 1886, p. 242, et Rapport, *annexes*, 1887, p. 1159 et suiv.; cf. Rapport Yves Guyot au nom de la commission du budget, Chambre, *annexes*, 1887, p. 824 et suiv.

projet Ballue étaient les suivantes : transformation de tous les impôts directs en impôts de quotité; évaluation d'office des revenus par une commission administrative avec droit de réclamation pour les contribuables; distinction des revenus permanents immobiliers ou mobiliers; des revenus du travail et des revenus mixtes (traitement des fonctionnaires ou employés) (bénéfices du commerce, de l'industrie et des professions libérales); taxes principales sur chacune de ces branches de revenus au taux de 4,60 p. 0/0 sur la propriété bâtie et non bâtie, sur la rente, sur les créances hypothécaires; de 4 p. 0/0 sur les valeurs mobilières, sur les créances chirographaires; de 2,50 sur les revenus du travail avec immunité des petits traitements jusqu'à 1.500 francs. La législation des patentes était remaniée. Pour atteindre le revenu général, en outre des sources de revenus spécialement taxées, la proposition Ballue créait deux impôts de superposition; une taxe personnelle et une taxe d'habitation (impôt de quotité remplaçant l'impôt mobilier). — A la suite de la discussion (10 février 1887) le gouvernement fut invité par la majorité de la Chambre (257 contre 228) à présenter un projet de loi d'impôt sur le revenu. Peu après M. Dauphin, ministre des finances, déposa un projet basé sur un rapport présumé entre les revenus et les loyers; le coefficient de l'impôt à la valeur locative devait être fixé chaque année. C'était une taxe progressive toute de fantaisie qui ne rallia aucun suffrage. Un projet d'un autre ministre des finances, M. Peytral[1], n'est pas non plus venu en discussion : la commission du budget de 1889 le fit renvoyer à une autre commission de façon à en éluder l'examen. Il avait pour principe un impôt général sur le revenu perçu d'après la déclaration des contribuables du moins comme règle générale; le taux devait en être 1/2 p. 0/0 sur les revenus professionnels, 1 p. 0/0 sur les autres revenus. Les revenus inférieurs à 2,000 francs étaient exempts. Cette taxe complémentaire devait se superposer aux impôts existants, mais avec la perspective d'une réforme ultérieure des impôts directs de répartition d'après les mêmes principes[2]. Enfin l'impôt sur le revenu figure à titre

[1] Chambre, *annexes*, 1888, session extr., p. 462.

[2] Le projet Peytral recourait à l'impôt sur le revenu comme à l'un des moyens d'équilibrer les recettes après la suppression de l'impôt sur les vins dont il proposait l'abolition. Les questions d'impôt sur le revenu et de réforme

d'impôt complémentaire mais *conjugué* avec l'impôt sur le capital dans une proposition de loi (proposition Maujan) qui a l'ambition de renouveler de fond en comble le régime de nos impôts. Ce n'est pas le moment d'exposer ce plan de réforme fiscal dont l'impôt sur le revenu est la moindre partie. Disons seulement que, dans la classification assez compliquée des capitaux et des revenus, la discrimination est appliquée à ces derniers dans des conditions qui rappellent l'impôt italien[1].

§ III.

Impôts sur la circulation intellectuelle et matérielle (Actes et mutations. Droits de douanes. Transports).

1271. Saisir la richesse au passage, dès qu'elle se forme ou dès qu'elle se montre, par un acte, un procès, une transmission, un transport, tel est le but d'une importante partie de la législation fiscale. Elle a pris, dans les pays où les charges budgétaires sont lourdes, un développement vraiment excessif, à raison de la facilité même que l'on trouve à percevoir des impôts au devant desquels les contribuables viennent en quelque sorte d'eux-mêmes. D'une manière générale, il est mauvais de gêner la circulation : soit la circulation intellectuelle qui résulte des transmissions de droits, soit la circulation matérielle des personnes ou des marchandises. En ce qui concerne spécialement

de l'impôt sur les boissons ayant été disjointes, seule, cette dernière a été poursuivie par le gouvernement (n° 1282). Le projet Peytral a été d'ailleurs repris par voie d'initiative parlementaire (Chambre, session 1891, *annexes*, p. 2500).

[1] Les cédules E à H de la proposition Maujan comprennent les différents revenus ainsi groupés : E revenus spontanés permanents (actions, obligations, dividendes, rentes, loyer net des maisons, taxés à 3 p. 0/0); F revenus produits par le concours du capital et du travail (bénéfices industriels, commerciaux, financiers, agricoles, profit net d'habitations ouvrières, taxés à 2 p. 0/0); G revenus produits par le travail (beaux-arts, professions libérales, profit net de l'exercice d'un métier, taxés à 1 p. 0/0); H revenus produits par le louage du travail (traitements et salaires, pensions et retraites), taxés à 1/2 p. 0/0). Ajoutons que la proposition Maujan contient un système de modération assez ingénieux d'ailleurs, d'abord en faveur des personnes mariées, puis à raison du nombre des enfants. V. Chambre, session 1891, *annexes*, *J. off.*, p. 3069 et suiv.

les transmissions de droits, si, dans une société prospère, le mouvement est proportionnel à l'accroissement de la richesse, au contraire, en temps de crise, la fréquence des liquidations forcées est le signe de l'intensité du mal : frapper la circulation ce n'est donc pas toujours frapper la richesse. Au surplus, on ne peut porter sur l'ensemble des impôts réunis sous ce paragraphe un jugement général. On peut dire seulement que les meilleurs ne sont tolérables que s'ils sont modérés et, en aucun cas, ils ne doivent entraver les transactions ou équivaloir à une confiscation déguisée. Placés par nos lois fiscales parmi les impôts indirects, parce qu'ils ne sont pas inscrits sur des rôles nominatifs et qu'ils visent un acte déterminé au lieu d'atteindre la seule possession ou les seuls revenus, plusieurs parmi ces impôts constituent cependant une charge accidentelle de la propriété et s'adjoignent par leurs conséquences économiques aux impôts directs; il en est ainsi notamment des droits de mutation par décès ou entre-vifs. Par là, ces impôts jouent dans le système fiscal un rôle analogue à celui de l'impôt général sur le revenu; c'est-à-dire qu'ils servent à redresser l'improportionnalité des impôts de consommation.

1272. **1° Impôts sur les actes et les mutations. —** Deux impôts principaux ont été établis sur les actes de la vie civile : le timbre et l'enregistrement[1]. — Appliqué aux actes destinés à produire certains effets juridiques, le timbre désigne l'obligation de les constater sur un papier revêtu d'une empreinte officielle et vendu à un prix fiscal; les actes ne peuvent être produits en justice qu'à cette condition. En outre, le timbre est étendu à la publicité : aux affiches[2] et écrits périodiques, aux pétitions et mémoires adressés aux autorités publiques.

L'enregistrement, c'est-à-dire la relation des actes et mutations sur des registres publics destinés à cet effet, doit être considéré sous deux aspects : 1° le service rendu; 2° l'obligation fiscale pour la sanction judiciaire. Le service rendu est de don-

[1] Mentionnons simplement l'existence d'autres taxes que l'on peut rattacher à la même famille, les taxes sur les marques de fabrique, les brevets d'invention, etc.

[2] La loi de finances de 1891 a remplacé par une taxe annuelle de timbre, graduée selon la population des villes et la superficie, le droit établi en 1852 sur la publicité par voie d'affiche sur les murs, constructions ou panneaux de toile.

ner date certaine aux actes sous-seings privés et de fournir un moyen de contrôle aux actes qui émanent d'officiers publics. L'obligation résulte de ce que tous les actes, pour être soumis à la justice, doivent être enregistrés suivant des distinctions, soit dans un délai préfix, soit avant de les produire devant les tribunaux[1].

On peut juger l'enregistrement et le timbre, ou bien en considérant l'utilité immédiate de la mesure, ou bien son utilité éventuelle. L'utilité directe de l'enregistrement est indéniable, mais elle ne pourrait justifier qu'une rémunération très-modique, laquelle serait uniforme; or, nos lois fiscales distinguent au contraire des droits fixes, des droits gradués et des droits proportionnels qui sont applicables selon des tarifs, tantôt très-faibles, tantôt exorbitants, suivant la nature des actes. Quant au timbre, le service immédiat est nul ou à peu près nul. Portés au taux souvent excessif où ils sont parvenus dans nos lois, les droits d'enregistrement et de timbre ne s'expliquent que par la sanction judiciaire, laquelle est refusée aux actes non enregistrés. Aussi a-t-on dit que ces droits constituaient une prime d'assurance. Sans doute une prime d'assurance peut expliquer un prélèvement plus élevé que la simple rémunération du service direct de l'enregistrement, mais il faut reconnaître qu'il y a autre chose encore à raison de l'exagération des impôts sur les actes. Ce sont, en bien des cas, de véritables exactions fiscales, des confiscations au moins partielles, absolument contraires au respect de la propriété. On peut cependant retenir de l'assimilation à une prime d'assurance que, en effet, l'impôt est acquitté le plus ordinairement à cause du risque d'une contestation judiciaire; en sorte que les impôts sur les actes ressemblent à des impôts sur l'administration de la justice. D'ailleurs, les actes extrajudiciaires qui précèdent l'instance et les actes de procédure, comme aussi les jugements, sont eux-mêmes assujettis au timbre et à l'enregistrement.

Aux droits d'enregistrement et de timbre s'ajoutent d'autres droits relatifs aux poursuites judiciaires[2]. C'est donc le

[1] V. Demante, *Principes de l'enregistrement*, 4[e] édit., 1890, t. I, p. 1. Cf. Wagner, *op. cit.*, 2[e] part., p. 555 et suiv. et 3[e] part., p. 502 et suiv.; Schall, dans Schönberg, t. III, p. 119 et suiv.

[2] La loi de finances de 1892 a supprimé les droits de greffe perçus dans

recours au pouvoir judiciaire qui est sous diverses formes imposé et chez nous déplorablement imposé. Aussi, au sujet des impôts qui nous occupent, y a-t-il lieu, avant de parler de la manière dont ils peuvent agir sur les transmissions de droits, sur les mutations de valeurs ou de propriété, d'indiquer leur influence relativement à la faculté que doivent avoir les particuliers d'exercer leurs droits en justice.

Les frais de justice, considérés comme procédés de fiscalité, sont mauvais en principe et pires peut-être encore dans l'application. Quant au principe, écoutons St. Mill : « Dans l'énumération des mauvais impôts, il convient d'assigner une place distinguée aux impôts sur l'usage du pouvoir judiciaire... Ce sont des impôts sur la justice et, par conséquent, des primes au profit de l'injustice. On a pensé sans doute que ceux qui jouissent des avantages de la justice doivent en payer les frais. Bentham a exposé avec beaucoup de force la fausseté de cette doctrine. Ainsi qu'il l'a remarqué, ceux qui sont dans la nécessité de recourir à la justice sont ceux qui profitent le moins et non le plus des lois et de leur application[1]. » Exprimant ses craintes au sujet de l'augmentation des droits d'enregistrement, en 1816, de Serre s'écriait : « Le pauvre ne pourra parvenir à se faire rendre justice; le pauvre, l'homme même un peu aisé ne pourra encourir les chances d'un procès et l'homme en état de supporter les frais de ce procès lui forcera la main et lui fera nécessairement la loi! » Voilà l'injustice contre laquelle l'assistance judiciaire et l'enregistrement en *débet* au profit des indigents ne sont qu'un faible palliatif. Être mis dans l'alternative de demander l'assistance ou d'abandonner son droit est d'ailleurs une extrémité fâcheuse.

L'application peut aggraver l'injustice première de l'impôt, et alors il n'en est pas de plus improportionnel : « Il s'accroît, a-t-on dit, en raison même de la misère de ceux qu'il frappe. » Il semble que les règles de nos tarifs civils aient fait complète abstraction

les justices de paix, les tribunaux civils et les cours d'appel. Ces droits même après le procès terminé, s'ajoutaient aux frais d'instance. Ceux des droits de greffe qui subsistent produisent 6 millions, les droits d'hypothèque 6, les amendes 1,2; les condamnations, liquidations et collocations 4,2 (1892). V. *J. off.*, 10 février 1893, p. 726.

[1] St. Mill, *op. cit.*, t. II, p. 425. Cf. sur les frais de justice, Schall, dans Schönberg, t. III, p. 115 et 116.

de la proportionnalité en établissant des droits fixes à raison de chaque acte de procédure. Aussi, dans combien de procès de peu d'importance les frais ne dépassent-ils pas l'intérêt en litige! On n'a rien répondu à Bonjean lorsqu'au Sénat, en 1866, il signalait cette énormité fiscale; or depuis, cependant, le timbre des actes extrajudiciaires a été relevé par l'Assemblée nationale de 50 p. 0/0!

Les frais de justice ont été jusqu'en ces derniers temps aussi improportionnels que possible : une poursuite judiciaire avec procédure simple pour un intérêt de 500 francs entraînait 85 fr. 78 de frais; si la demande est de 100,000 francs il n'était dû que 764 fr. 87, soit 16 p. 0/0 au premier cas et 0,7 p. 0/0 au second. On sait aussi combien les frais d'adjudication sont exorbitants, malgré la réforme de 1884 sur les ventes judiciaires d'immeubles (n° 677)[1]. Pour faire cesser cet état de choses, il eût convenu de substituer aux droits d'enregistrement, de greffe et de timbre des actes judiciaires, un droit de condamnation unique, proportionnel à la valeur du litige. Ce même droit proportionnel eût été assis sur le prix d'adjudication ou le montant de l'actif en cas de faillite ou de liquidation judiciaire[2]. Une réforme aussi profonde soulevait des objections d'ordre budgétaire. Dans le projet présenté par le gouvernement (14 novembre 1891) et que la loi de finances de 1892 a consacré, les droits fixes ne sont pas tous supprimés, mais beaucoup d'entre eux, notamment les actes d'avoué à avoué, sont complètement dispensés du timbre et de l'enregistrement; les droits de greffe, même ceux qui ne sont pas afférents à des instances, sont supprimés; des dégrèvements importants sont accordés aux procé-

[1] Il est vrai que lorsque le prix d'adjudication est inférieur à 2,000 fr. le Trésor doit, en vertu de la loi de 1884, restituer les droits de timbre, d'enregistrement, de greffe et d'hypothèque. La loi de finances de 1892 exempte les ventes ou jugements d'adjudication de tout droit proportionnel.

[2] Telles étaient les grandes lignes d'une proposition de loi de M. Brisson (Chambre, session 1891, *annexes, J. off.*, p. 316) dont le principe était excellent; on pouvait seulement critiquer l'idée qu'elle contenait, de ne soumettre qu'à un droit fixe très-faible les demandes non suivies de condamnation. C'eût été encourager la chicane. Les demandes rejetées devraient être également soumises à un droit proportionnel mais moindre. Le service rendu ne consiste pas dans la condamnation prononcée mais dans le recours à la justice. Il peut être expédient de modérer le droit en cas d'échec de la demande, mais le principe du droit ne dépend pas de l'issue du procès.

dures en justice de paix, aux faillites et aux liquidations judiciaires. En remplacement des impôts supprimés ou réduits, des droits proportionnels variables de 0,50 p. 0/0 à 3 fr. p. 0/0 selon la nature des décisions de justice ou des adjudications et liquidations, sont établis. Un grand progrès est ainsi réalisé; les vices d'improportionnalité de notre système sur les frais de justice sont corrigés en attendant un triomphe plus complet de ce qu'exige l'équité[1].

1273. Si, maintenant, l'on considère les impôts de circulation au point de vue de leur effet sur l'activité économique, des distinctions sont nécessaires, soit pour le timbre, soit pour l'enregistrement.

Les impôts de timbre sont de deux sortes : les uns sont dits timbres de dimension, les autres timbres proportionnels. — Le timbre de dimension est tarifé d'après le format du papier dont on doit se servir pour les différents actes, spécialement pour les actes judiciaires et les écrits pouvant faire foi en justice. Le tarif a été rehaussé à plusieurs reprises. C'est pour les transactions et pour les litiges de peu d'importance une charge excessive. Le droit proportionnel s'applique aux transactions commerciales, lettres de change, billets à ordre, titres de sociétés[2] et titres de rentes ou effets publics des gouvernements étrangers. Sur les lettres de change, le droit n'est pas strictement proportionnel à la valeur énoncée, mais il est gradué; c'est-à-dire que la proportionnalité en est intermittente, le droit ne s'élevant que quand la valeur augmente d'une somme déterminée, 100 francs par exemple. Malgré cela, le timbre qui avait été porté à 1 1/2 p. 0/0 gênait les règlements du commerce : il a été réduit à 1/2 p. 0/0 en 1879. Les extensions du timbre ont été nombreuses depuis 1870 : timbre fixe sur les quittances; timbre assez critiquable mais modéré d'ailleurs sur les polices d'assurances, sur les imprimés, les lettres de voiture, etc. Ainsi, la progression des produits du timbre ne doit être attribuée que pour une part au

[1] De nouvelles réductions sur les droits d'enregistrement figurent dans le projet du budget de 1893 voté par la Chambre des députés.

[2] L'impôt d'émission des actions et obligations de 1/2 ou de 1 p. 0/0 suivant les cas, ne pesant que sur les titres des sociétés, peut être regardé comme une protection pour les entreprises individuelles. Il a en cela le même effet que l'impôt sur les valeurs mobilières.

progrès de la richesse publique; l'élévation des droits et les extensions de la mesure fiscale y ont largement contribué. Actuellement, le timbre rapporte en France, malgré la réforme de 1892, 160 millions au lieu de 28 millions en 1830[1]. Le timbre de dimension, qui pèse d'une manière si inégale sur les actes judiciaires, devrait être notablement réduit. Les autres droits de timbre sont plus aisément supportés et donnent lieu à des conséquences moins choquantes. Les droits de timbre sur les transactions ont d'ailleurs une qualité précieuse, surtout en matière commerciale; ils sont établis et perçus en dehors de l'intervention du fisc, tandis que les droits d'enregistrement supposent la communication des actes et leur appréciation par les agents de l'administration. Toutefois, l'une des formes les plus discutables de l'impôt du timbre est le timbre de quittance créé en 1871. Il n'est pas proportionnel et sa productivité est restreinte (15,1 millions) à cause des nombreuses fraudes qui sont commises[2].

Les droits d'enregistrement sont, comme les droits de timbre, fixes, proportionnels ou gradués. Les droits fixes sont perçus à l'occasion des actes qui ne constatent ni obligation, ni libération, ni transmission. En tant qu'ils s'appliquent aux actes judiciaires et aux actes extrajudiciaires d'une instance, les droits fixes donnent lieu aux mêmes observations que les droits de timbre : ils contribuent à dévorer la substance des petites propriétés dans les ventes forcées. Malgré la réforme de 1892, leur produit qui s'élevait à 35 millions (1890), est encore de plus de 33 millions de francs (1892). Au point de vue de la circulation, ce sont les droits proportionnels qu'il convient d'envisager, car ils sont perçus à l'occasion de toute mutation de valeur, transmission de droits, obligation, libération, condamnation ou liquidation. Le droit fixe gradué, introduit dans nos lois (en 1872), est un

[1] Ce produit se répartit ainsi (1892), timbres de dimension 52,7 millions; connaissements 1,4; affiches 1,2; actions et obligations 19,8; polices d'assurances, bordereaux 5,7; permis de chasse 6,7; timbres proportionnels, effets 11,5; timbre spécial, quittances, reçus et chèques 15,1; timbre proportionnel sur rentes, obligations, effets 4,4; polices d'assurances 5,9; lettres de voiture, récépissés 33, etc... V. *J. off.*, 10 février 1893, p. 726.

[2] La suppression du timbre-quittance a été proposée à diverses reprises en 1882 (Chambre, *annexes*, 1882, p. 347) et en 1887 (Chambre, *annexes*, 1887, p. 1190).

droit intermédiaire entre les droits fixes et les droits proportionnels : appliqué aux partages, aux actes de société, aux contrats de mariage, c'est-à-dire à des actes qui n'obligent ni ne libèrent ni ne transmettent — actes longtemps soumis à de simples droits fixes, — il établit en réalité une proportionnalité en quelque sorte intermittente, le droit qualifié fixe étant gradué selon les valeurs, de 5 francs jusqu'à 5,000, de 10 francs jusqu'à 10,000, de 20 francs jusqu'à 20,000, et ensuite de 20 francs en sus par chaque somme de 20,000 francs.

Les droits proportionnels proprement dits varient d'une façon continue et constante avec la valeur, au taux de tant p. 0/0 ou p. 0/00. La qualification de droit proportionnel ne doit pas induire en erreur; c'est une proportionnalité relativement à la valeur dont la transmission est opérée, ce qui ne veut pas dire que l'impôt soit proportionnel à la richesse[1]. On dit souvent que les droits de mutation sont des impôts sur le capital; cela n'est pas exact : un impôt sur le capital serait proportionnel à l'importance de la propriété, tandis que les droits de mutation sont proportionnels au mouvement de la propriété et c'est bien différent. Un immeuble qui reste entre les mêmes mains en est affranchi quelle que soit sa valeur. Une petite propriété est frappée autant de fois qu'elle circule[2]. Si les droits de mutation ne sont pas en bien des cas proportionnels aux facultés, le taux en doit être assez modéré pour que le vice de l'impôt soit contenu dans de justes limites. Il faut aussi s'attacher, lorsque cela est possible, à en atténuer les effets. Cette règle de prudence s'impose d'autant plus qu'il n'est pas douteux que, en règle générale, le mouvement des transactions est plus rapide encore, même dans les pays les plus prospères, que l'accroissement de la richesse publique. Si, par conséquent, à chaque transmission la propriété était grevée d'un droit excessif, on ferait payer l'impôt sur le capital lui-même au lieu de le prendre sur le revenu qu'il produit; or, on le sait, quelle qu'en soit l'assiette, l'impôt est un prélèvement sur le revenu de la société; il doit ménager le fonds productif.

Les droits proportionnels s'appliquent à des mutations de ri-

[1] Cf. Wagner, *op. cit.*

[2] V. Ménier, *op. cit.*, p. 233.

chesses et aux mutations de valeur par l'effet des obligations. C'est la distinction qu'il faut avoir en vue pour faire l'analyse économique de ces droits. Les mutations de richesses diffèrent elles-mêmes, selon qu'elles s'opèrent par décès, par donations ou par actes entre-vifs à titre onéreux.

1274. Les droits de succession et de donation peuvent être réunis pour plusieurs raisons. Ils s'appliquent à une transmission à titre gratuit sur laquelle l'impôt n'a pas évidemment la même influence que sur une transmission déterminée par un intérêt de spéculation. Qu'elle soit nécessaire comme la dévolution héréditaire, ou volontaire comme la libéralité entre-vifs, l'acquisition ne saurait être entravée même par un impôt excessif puisqu'elle est toujours lucrative pour celui au profit de qui elle s'accomplit; tout au plus les exigences fiscales peuvent-elles agir sur la volonté du donateur et décourager ses projets de donation. L'acquisition à titre gratuit est une occasion favorable à l'intervention du fisc : l'impôt est aisément supporté par celui qui acquiert sans faire aucun sacrifice; nos lois fiscales ont mis à profit cet instant psychologique[1]. Peut-être n'y aurait-il pas à les en blâmer si les droits de succession et de donation n'étaient, en bien des cas, par leur exagération même, une véritable spoliation légale. La quotité du droit varie suivant la qualité de l'héritier ou du donataire; ainsi le droit de succession qui est en ligne directe de 1 p. 0/0, s'élève à 8 p. 0/0 au delà du quatrième degré en ligne collatérale et à 9 p. 0/0 entre personnes non parentes[2]. Pour justifier des droits aussi exorbitants, on a dit que l'État donnait l'investiture à l'héritier. C'est là une idée féodale sans application possible à la propriété libre et individuelle. Si la propriété n'est pas une création de la loi, l'État ne doit pas avoir part à l'héritage comme on l'a prétendu

[1] L'acquisition du capital à titre gratuit serait plus favorisée que la constitution du capital au moyen de l'épargne, puisque les sommes épargnées ont été successivement imposées comme revenus, si le donataire ou l'héritier n'était pas obligé d'acquitter une taxe spéciale.

[2] Ces droits ne comprennent bien entendu ni les droits de timbre qui viennent s'y adjoindre dans une mesure si forte, surtout lorsqu'il y a lieu à une liquidation judiciaire, ni les décimes de guerre : avec cette dernière adjonction, le droit de 9 p. 0/0, que paye l'héritier non parent, s'élève à 11,25 p. 0/0. Le projet de budget de 1893 voté par la Chambre des députés y ajoute 1/2 décime.

et la transmission par succession ou par donation, ne doit, rationnellement, donner prise à aucune mesure de confiscation [1].

Que l'on dise que l'acquéreur à titre gratuit profite directement de la garantie sociale, de l'action des lois et de la justice, cela est admissible et c'est ce qui motive l'existence des droits proportionnels en général, mais l'État n'a pour cela aucun titre à partager avec l'héritier ou le donataire. La mesure légitime de l'impôt est toujours marquée par l'importance du revenu. Si, comme la proposition en a été faite, le paiement de l'impôt, réduit à un taux moins excessif, était fractionné en deux ou trois annuités, le donataire ou l'héritier pourrait s'acquitter facilement avec les économies faites sur le revenu. Au contraire, un impôt très-élevé ne peut être pris que sur le capital; celui qui recueille, calcule comme si l'acquisition qu'il fait était diminuée du montant de l'impôt. Le droit de succession a donc alors pour conséquence économique une diminution de la richesse acquise. Du moment où c'est avec le revenu que le droit doit pouvoir être payé, il est nécessaire non seulement d'abaisser les tarifs, mais encore de ne calculer la perception que sur l'actif net de la succession.

La règle contraire est d'une injustice révoltante. Bien des fois, il a été question d'une réforme toujours différée par la crainte des fraudes qui pourraient être si facilement commises : simulation de dettes, ou bien suppression des quittances, afin de faire croire à l'existence actuelle de dettes éteintes [2]. Il faudra, en posant le principe de la déduction, introduire un système rigoureux de preuves pour établir, au point de vue fiscal, l'existence des dettes, exiger que ces dettes résultent d'actes authentiques, ou d'actes sous-seings privés enregistrés; déclarer suspectes les dettes nées ou enregistrées à une époque rapprochée du décès, etc. [3]. Aussi, malgré l'équité de la déduction, comprendrait-

[1] Cf. Wagner, *op. cit.*, 2e part., p. 588 et suiv.; 3e part., p. 543 et suiv.; Schall, dans Schönberg, t. III, p. 520 et suiv.

[2] Le principe de la déduction des dettes, proposé mais sans succès en 1871 (Rapport de Marcère et en 1881 a été l'objet d'un projet de loi en 1888 (Chambre, *annexes*, 1888, p. 545) lequel a été voté en première lecture, 12 mars 1891. V. à la suite de ce vote le nouveau Rapport de la commission, Chambre, session 1892, *annexes*, p 1475 et suiv.

[3] Cf. E. Dubois, *La déduction des dettes*, p. 6; G. Demante, *Principes de l'enregistrement*, 4e édit., 1890, t. II, p. 233 et suiv. Selon la rigueur du

on l'hésitation du législateur s'il n'y avait pas, en faveur de la réforme, cette considération décisive que l'impôt doit être en proportion des facultés réelles du contribuable et ne jamais opérer l'expropriation d'une partie de sa fortune[1].

Si le droit de mutation à titre gratuit était réduit à une mesure convenable, y aurait-il lieu de maintenir une certaine gradation dans la quotité du droit selon la qualité de l'acquéreur? Sur ce point les avis sont divisés : en faveur d'un tarif uniforme, on invoque l'identité du service rendu et le respect du droit de propriété. Peut-être bien, en ce qui concerne les successions testamentaires, le tarif uniforme est-il le plus conforme aux principes. Quant aux successions *ab intestat,* le maintien d'une certaine gradation paraît plus plausible : s'il est vrai que les vocations héréditaires ne sont autre chose que le testament présumé du défunt, toujours est-il qu'une parenté éloignée ne constitue qu'un titre assez douteux à l'affection du *de cujus.* Et si la loi, par un respect scrupuleux de la propriété, tranche le doute dans le sens favorable à la vocation héréditaire, il ne lui est pas interdit d'imposer à un taux un peu plus élevé la transmission qui s'opère, grâce à une interprétation bienveillante des intentions du défunt, au profit d'un collatéral éloigné qui peut-être n'a jamais été connu de lui.

droit, l'impôt proportionnel s'appliquant à toute mutation, la perception sur l'actif brut n'a rien d'anomal, car le patrimoine entier est transmis à l'héritier. La déduction est donc plutôt un tempérament nécessaire au point de vue de l'équité qu'une conséquence des principes juridiques.

[1] Il est une autre réforme de la loi fiscale qui se rattache à la même idée et ne donne pas lieu aux mêmes difficultés de réalisation que la déduction des dettes, c'est le mode de taxation suivi au cas où certains héritiers recueillent l'usufruit seulement. Notre loi fait payer, outre un demi-droit aux usufruitiers, le droit entier aux nu-propriétaires. La nue-propriété ne devrait pas être taxée si l'on part du principe que l'impôt doit être payé avec le revenu. Un projet de loi tendant à opérer cette équitable réforme avait été soumis à la Chambre des députés par M. Magnin en 1880. Depuis, ce projet a été repris en 1888, mais le ministre des finances d'alors y avait joint en vue de combler la moins-value probable un projet de réforme du Code civil sur les degrés de successibilité. On n'a pas pensé avec raison que la réforme de la loi civile dût être subordonnée à une réforme fiscale. Selon le projet de la commission du budget de 1892, l'usufruit selon l'âge de l'usufruitier était estimé à une fraction de la valeur variable entre 7/10es et 1/10e. La nue-propriété était taxée pour la fraction complémentaire du droit qu'aurait à acquitter la pleine propriété. V. sur ce projet, Chambre, *annexes*, session extraordinaire 1888, p. 118 et suiv. et session 1892, *annexes*, p. 1477 et suiv.; p. 2053 et suiv.

Une autre question intéressante que soulève l'application des droits de succession est celle de savoir s'il n'y aurait pas lieu de les proportionner à la survie probable de l'héritier au *de cujus*. Est-il juste de faire payer autant au vieillard qu'à l'héritier dans la force de l'âge ? Il semble qu'on pourrait se servir des tables de mortalité et établir l'impôt suivant l'âge ; c'est le procédé qui est suivi en Angleterre pour certaines successions. Il a l'avantage de rendre la taxation moins inégale : le paiement de plusieurs droits de succession dans un espace de quelques années, ce qui a lieu au cas de décès successifs, peut épuiser une fortune. Si les droits de succession devaient être maintenus aux taux exorbitants où ils sont portés par nos lois fiscales, le système anglais devrait être consacré, car il atténuerait l'injustice de l'impôt[1]; mais, au contraire, si le droit de mutation était calculé de façon à ce qu'il pût être acquitté avec une partie du revenu net, en deux ou trois années au plus, on pourrait l'écarter comme introduisant une complication à peu près inutile. Il serait plus simple, au cas d'une nouvelle transmission héréditaire suivant la première, avant l'accomplissement de trois ans par exemple, de ne lui appliquer qu'un droit partiel, un demi-droit[2]. Les droits de succession et de donation établis sur une valeur imposable qui s'est élevée annuellement à plus de 6 milliards (1885-1889), et qui depuis atteint près de 7 milliards (6,750 en 1890, 6.800 en 1891) ont produit en 1891 et 1892, 232, 234 millions (dont 191 et 209 pour les successions), soit une moyenne générale de 3,39 p. 0/0. Si l'on n'admettait pas de droits supérieurs à 5 p. 0/0, la réduction serait de 70 à 80 millions[3]. La déduction des

[1] La commission supérieure de l'enquête agricole de 1870 a demandé cette réforme. V. l'exposé de ce système dans le *Bull. de stat.*, 1880, t. I, p. 256.

[2] Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, t. I, p. 515.

[3] Quoique nos droits de mutation par décès soient excessifs, en plusieurs pays étrangers on trouve des droits aussi et même plus élevés : 12 p. 0/0 y compris les décimes en Italie, en Espagne, dans plusieurs cantons de la Suisse; 13,80 p. 0/0 en Belgique. Ce n'est pas seulement en France que le législateur a abusé de la facilité de taxer les héritiers ou donataires.

En Prusse, la loi du 1er juillet 1891 a mis en vigueur des tarifs assez modérés de 1, 2, 4, et 8 p. 0/0 (ce dernier pour les collatéraux au delà du 6e degré et les personnes non parentes). En ligne directe, entre époux, il y a immunité complète. V. sur les autres législations européennes, Wagner, *op. cit.*, 2e part., p. 593 et suiv.; Schall, dans Schönberg, t. III, p. 519 et suiv.

dettes occasionnerait une moins-value estimée de 40 à 50 millions.

Plusieurs propositions ont été liées à la réforme du tarif des mutations successorales et de la déduction des dettes : 1° celle de la limitation de la successibilité au sixième degré de parenté collatérale. Quoi qu'on puisse penser au fond de cette réforme (n° 1032), il ne faut pas se faire d'illusions sur ses conséquences au point de vue fiscal ; en effet, sur l'ensemble des valeurs successorales, la part correspondante aux successions ouvertes au profit de parents du 7e au 12e degré, figure à peine, sur 5 milliards (1889), pour 40 ou 50 millions[1] ; 2° celle du relèvement des droits déjà exorbitants perçus sur les successions collatérales à 7.50, 8,9 et 10 p. 0/0 en principal, dans le but de parer à la moins-value produite par la déduction des dettes, mais cette combinaison est encore moins acceptable que la précédente, car elle aggrave l'impôt véritablement spoliateur payé par les collatéraux les plus proches à l'exception des frères et sœurs. Celui qui serait demandé aux légataires non parents, 12 p. 0/0 sans les décimes, équivaudrait à une confiscation partielle, à une négation indirecte du droit de tester[2] ; 3° celle enfin d'un impôt progressif à l'instar de plusieurs cantons de la Suisse et de l'Angleterre où le *probate duty* est augmenté de 1/5e pour les successions de 500 à 1,000 £ et de 1/2 pour les successions

[1] Les 5 milliards de valeurs successorales en 1889 se sont réparties ainsi : 3.333 millions de mutations en ligne directe, 513 millions de mutations entre époux, 970 de mutations en ligne collatérale, 241 de mutations entre personnes non parentes. Quelle serait l'importance des déshérences dont l'État bénéficierait par suite de l'abolition des hérédités au delà du 6e degré. A cause des dispositions testamentaires qui en restreindraient l'application, le Rapport de la commission appelée à statuer sur cette réforme n'en fait état annuellement que pour 10 millions ! V. Chambre, session 1892, *annexes*, *J. off.*, p. 2052.

[2] La Chambre des députés a cependant voté ces relèvements de droits en 1re lecture, 12 mars 1891. V. Rapport Jamais, Chambre, *annexes*, 1890, p. 845. La commission saisie de la proposition Maujan déjà citée (n° 1270) non seulement supprime les hérédités au delà du 4e degré, mais établit sur les successions testamentaires et les successions *ab intestat* conservées, des droits gradués selon le degré de parenté et l'importance de l'actif dont la quotité varierait de 2 p. 0/0 à plus de 17 p. 0/0. Les successions de moins de 1.000 fr. seraient exemptes. V. Chambre, session 1892, *annexes*, p. 2051 et suiv. Dans le projet du budget de 1893, la Chambre des députés avait introduit un nouveau demi-décime sur les successions et les donations. Le Sénat a refusé de s'associer à cette mesure (28 mars 1893).

au delà de 1,000 ££ et varie de 2 à 4 p. 0/0. Aucune des tentatives faites pour introduire en France des taxes successorales progressives n'a obtenu le moindre succès (n° 1224 en note).

1275. Les droits de mutation qui affectent le plus directement la circulation des biens sont les droits établis sur les ventes d'immeubles. Lorsque ces droits s'élèvent comme chez nous à 5,50 en principal, ou à 6 fr. 875 avec les décimes, et qu'il faut y ajouter encore les droits de timbre et les frais d'actes, ce qui peut faire au total de 8 à 10 p. 0/0, comment les transactions ne seraient-elles pas entravées! On ne vend un immeuble qu'à la dernière extrémité! Mais sur qui les droits de mutation portent-ils? Ce n'est pas uniquement sur le vendeur, comme on l'a dit souvent après Ad. Smith, en donnant cette raison qu'on est plus pressé de vendre que d'acheter, et que la valeur vénale est diminuée du montant du droit. Cela fût-il vrai, bien que la proposition soit trop absolue, l'acheteur souffrirait comme le vendeur, puisqu'il court le risque de ne pouvoir revendre l'immeuble en rentrant dans ses déboursés. L'agriculture se plaint, non sans motif, de ce que la propriété est immobilisée, les entreprises d'amélioration foncière découragées par les charges qui pèsent sur les transmissions [1]. Le fisc lui-même éprouve l'inconvénient de l'arrêt des transactions ou de la clandestinité des aliénations et des fraudes commises dans la déclaration des prix de vente. En aucun pays les droits sur les ventes d'immeubles ne sont aussi élevés qu'en France. En Angleterre, le droit est de 1/2 p. 0/0. Sur une matière imposable de 3 milliards, les mutations d'immeubles ont donné une recette fiscale de 160 millions (1892). C'est presque autant que le principal de l'impôt foncier en additionnant les deux contingents de la propriété bâtie et de la propriété non bâtie (190 millions). Si l'État ne pouvait renoncer à ce produit, un supplément d'impôt foncier, fût-il de 160 millions, serait moins contraire aux intérêts économiques. Ce serait d'abord une charge prévue qui entrerait dans les frais généraux de l'exploitation et, ensuite, ce qui importe essentiellement, une charge mieux répartie : les ventes même volontaires ne sont pas, en bien des cas,

[1] Les droits de transmission enlèvent en effet à l'improviste les capitaux agricoles destinés à l'accumulation. Sur les effets des droits de mutation cons. Schall, dans Schönberg, t. III, p. 504 et suiv.

un signe de richesse, surtout avec le taux actuel des droits de mutation. Il ne faut jamais oublier que tous les immeubles ne circulent pas avec la même fréquence et que ceux qui subissent plusieurs fois l'application du droit sont soumis à une série d'expropriations. Mieux vaudrait transformer les droits de mutation en une imposition périodique : on a parlé d'y substituer l'impôt sur le revenu[1]. Le plus simple serait de généraliser le mode d'imposition qui est appliqué aux personnes de mainmorte[2], les droits de mutation ont été convertis en une taxe annuelle pour les biens leur appartenant.

Les autres droits proportionnels donnent lieu à des observations critiques de moindre importance. On s'accorde cependant à dire qu'un droit qui est en principe de 2 p. 0/0 sur les ventes de navires, de récoltes, de fonds de commerce, est un droit excessif nuisible à la circulation. Les négociations de valeurs mobilières sont soumises à un impôt de transmission. Conviendrait-il en outre de taxer les opérations de bourse? Un impôt de ce genre existe dans plusieurs pays sur les marchés à terme[3]. Il paraît devoir être créé prochainement en France. Les opérations au comptant devraient en être exemptes, car il ne faut pas oublier que les valeurs mobilières sont, outre l'impôt de 4 p. 0/0, soumises déjà à différentes taxes : timbre d'émission ou de circulation, impôt de transmission, timbre de négociation. Quant aux marchés à terme on ne pourrait qu'applaudir à un impôt sur les marchés à prime, ce serait un impôt sur le jeu[4].

Le produit des droits d'enregistrement a suivi le développe-

[1] V. proposition P. Bert, Chambre, *annexes*, 1885, p. 270.

[2] Cette taxe doit rapporter 6,5 millions (1892). En outre, les personnes de mainmorte autorisées ou non autorisées sont assujetties à une taxe d'accroissement de 11,25 p. 0/0 qui sert de remplacement aux droits de mutation par décès (art. 4, loi du 28 décembre 1880). Cons. sur l'application de cette taxe, Chambre, *Débats*, 8 décembre 1890. Cf. au sujet des lois du 28 décembre 1880 et 29 décembre 1884, ci-dessus, n° 1023 en note.

[3] V. t. I, n° 647, p. 366, note 2.

[4] Le ministre des finances (budget de 1893) propose sur les marchés à terme une taxe allant de 0 fr. 10 par 1,000 francs lorsque la valeur des titres est inférieure à 5,000 francs, jusqu'à 10 francs par 100,000 francs, lorsque la valeur des titres est supérieure à 500,000 francs. La commission du budget a repoussé la distinction entre les opérations au comptant et les opérations à terme. Le projet du gouvernement a été voté par la Chambre des députés, 24 février 1893, mais la disjonction d'avec le budget a été décidée par le Sénat, 28 mars 1893.

ment de la richesse publique, mais une forte part de la plus-value résulte des augmentations successives du tarif et particulièrement des décimes de guerre ajoutés au droit principal : de 154 millions en 1830, le produit de l'enregistrement s'est successivement élevé à 203 millions en 1850, 272 en 1860, 373 en 1869, 520 en 1879, 570 en 1881, ce qui a été l'apogée; ensuite il y a eu décroissance marquée par suite de la crise agricole et industrielle, 520 en 1885, 510 en 1888; mais les plus-values ont reparu 537 millions en 1890, 550 en 1892[1]. Joint au produit du timbre (160 millions en 1892), c'est un total de 710 millions d'impôts trop souvent arbitraires et improportionnels au premier chef[2]. Il importe d'observer que la moitié ou les trois cinquièmes du produit total sont supportés par la propriété foncière, en sorte que si l'impôt foncier a pu paraître relativement faible, l'enregistrement et le timbre, en s'y ajoutant, permettent de dire que le sol est plus grevé d'impôts que la propriété mobilière.

1276. 2° Droits de douanes. — Perçus au nom et au profit de l'État, les droits de douanes consistent aujourd'hui exclusivement en droits à l'importation des produits étrangers. Ils constituent, soit une pure mesure fiscale, soit en même temps une mesure de protection pour l'industrie nationale ou de compensation à raison des charges publiques qu'elle supporte et auxquelles les industries concurrentes de l'étranger peuvent être soustraites au lieu de production. Deux questions ont été précédemment examinées : la légitimité et l'incidence des droits dont sont frappés les produits étrangers (nos 723-724). On sait ce qu'il faut penser de la fameuse maxime : on ne doit payer l'impôt

[1] Outre les produits déjà indiqués des mutations entre-vifs à titre gratuit et onéreux et des mutations par décès (390 millions). Cet énorme total est composé de quelques principaux éléments dont voici l'énumération : adjudications, marchés, obligations et libérations 41,2 millions; droits fixes 33,2; droits fixes gradués 11,6; transmissions de titres de sociétés 42,3; baux et entretiens 8, etc. V. *J. off.*, 10 février 1893, p. 726.

[2] La multiplicité et la complication des tarifs sont des causes aggravantes de ce déplorable système fiscal. On calcule que depuis 1790, il n'y a pas eu moins de 2,500 instructions de l'administration à ses agents, afin de leur donner une orientation dans l'application de 210 lois successives! Plusieurs propositions de lois en vue d'arriver à la codification de l'enregistrement et du timbre émanées de l'initiative parlementaire ont été déposées depuis 1871. Jusqu'ici on a reculé devant cette œuvre éminemment utile, mais laborieuse et difficile.

qu'à l'État (nos 725-727). Il n'y a lieu de revenir sur les droits de douanes que pour déterminer leur importance au point de vue fiscal, analyser les éléments principaux dont ils se composent et enfin montrer combien sont imaginaires les doléances des libre-échangistes absolus contre l'application qui en est faite [1]. Avant la réforme douanière de 1892, les droits de douanes ont produit une moyenne de 345 millions (1881 à 1891), 382 millions en 1890, sur lesquels la plus forte part, 195 millions, frappaient les denrées coloniales et n'avaient par conséquent à aucun degré un caractère protecteur. Les droits de douanes perçus sur ces denrées font simplement office de taxes de consommation. Ils ont toujours été jusqu'ici l'élément prépondérant des recettes de douanes [2]. Ainsi, en 1850, au temps du régime restrictif, les denrées coloniales rapportaient 71,1/2 millions, tandis que réunis, les droits sur les denrées agricoles ayant des similaires en France et sur les objets manufacturés dépassaient à peine 53 millions. En 1873, sur 220 millions environ que produisaient les douanes (déduction faite du produit des sels et de quelques recettes accessoires), 157 millions provenaient du café, du sucre colonial et étranger, des huiles minérales et du cacao. Les autres droits à l'importation n'ont donné alors que 52,1/2 millions. Les articles manufacturés étrangers n'ont payé que 22 millions! Depuis 1873, les importations ayant considérablement grandi, 615 millions en 1889, au lieu de 315, les droits acquittés par ces marchandises sont devenus plus considérables (65 millions environ), mais apparemment aussi leur action défensive est devenue plus nécessaire.

D'après les tarifs de 1892, les recettes douanières ont été majorées de 212 millions au tarif général et de 115 millions au tarif minimum. Il n'y a guère à tenir compte que de ce dernier tarif, qui sert de base à peu près universelle à nos rapports internationaux : la recette totale serait donc de 460 millions; seulement la présomption étant que la majoration des

[1] V. sur les douanes considérées comme impôts et sur les différences entre les douanes et les impôts de consommation, Riecke, dans Schönberg, t. III, p. 447, 452 et suiv.

[2] C'est ce qui explique que, malgré le système de liberté commerciale qui y est appliqué, l'Angleterre retire des douanes 500 millions : le tabac, le thé, le sucre, les spiritueux sont taxés à l'importation.

droits pourrait peser sur les importations[1] on l'avait réduite dans le budget de 1892, mais dans la proportion évidemment insuffisante de moins de 7 p. 0/0. La décomposition de la recette entre les produits industriels et les autres produits taxés n'est pas faite; en tenant compte de la majoration d'environ 25 p. 0/0 sur les tarifs antérieurs, on peut évaluer de 80 à 85 millions les droits afférents aux produits industriels. Assurément ce n'est pas une nécessité fiscale qui justifie l'existence de ces droits, même depuis qu'ils ont été relevés, mais il est bon de savoir sur quel enjeu on veut risquer la fortune industrielle de la France! C'est au nom du respect du droit de propriété qu'on a tenté d'abolir des droits d'importance aussi secondaire et cela dans un pays où une vente d'immeuble donne lieu à une confiscation de près de 1/10e! On proteste avec indignation dans l'intérêt du consommateur alors que les impôts de consommation prélèvent annuellement plus d'un milliard sur les classes les moins aisées, et qu'à elles seules les douanes intérieures, les octrois, dépassent 305 millions, c'est-à-dire trois fois et demie le produit des droits d'importation destinés à protéger l'industrie nationale. Avec un mouvement d'importations peu supérieur au nôtre, l'Allemagne tire des recettes douanières 500 millions, et les États-Unis, avant même le Bill Mac Kinley, ont réalisé de ce chef 1,100 millions de francs!

1277. 3° Droits sur les transports. — Les raisons qui militent en faveur du bon marché des transports doivent faire exclure toute mesure fiscale qui en élèverait notablement les frais. On y a eu recours cependant à cause de la facilité de la perception. Après 1870, la France a puisé à cette source près de 100 millions par an. Malgré ce chiffre imposant, la faute commise a été lourde. Elle a déjà été réparée en partie, puisque l'impôt de 5 p. 0/0 sur le transport des marchandises par petite vitesse, qui soulevait les plus vives critiques, n'existe plus depuis 1878, mais l'État a continué de percevoir jusqu'en 1892 sur le prix de transport des voyageurs et des marchandises par grande vitesse la taxe additionnelle de 1/10e établie par la loi de finances de 1871. Cette taxe venant s'ajouter à la taxe antérieure de 1/10e

[1] De fait, en 1892, les produits des douanes ont été de 409 millions, inférieurs de 19,7 millions aux évaluations budgétaires.

plus les décimes formait une charge totale de 23 p. 0/0; d'où une recette de 97,1 millions en 1889; 92,1 en 1890! Un droit aussi exorbitant avait de graves inconvénients au point de vue social et économique. Il faut d'ailleurs remarquer que les taxes sur les transports sont nécessairement inégales : elles grèvent très-lourdement les industries dont les produits ont peu de valeur, notamment les produits agricoles de la grande vitesse (beurre, lait, fruits), ceux de la pêche, et, pour une même industrie, elles aggravent l'infériorité des exploitations qui sont situées à grande distance des lieux de consommation. Il y a donc lieu d'applaudir à la suppression de la taxe additionnelle sur les transports réalisée par le budget de 1892 et préparée par les conventions de 1883 avec les compagnies de chemins de fer. Ces conventions stipulaient une réduction des tarifs de 10 p. 0/0 pour la deuxième classe et de 20 p. 0/0 pour la troisième classe de voyageurs si l'État abandonnait la surtaxe de la loi de 1871. Le prix effectif des transports par l'application des conventions de 1883 eût dû être réduit de 10 p. 0/0 pour la première classe, de 20 p. 0/0 pour la seconde et de 30 p. 0/0 pour la troisième, l'impôt étant ramené au taux de 12 p. 0/0[1]. Par une entente avec les compagnies, le bénéfice des réductions de tarifs a été étendu aux voyageurs à prix réduits[2] (billets aller et retour, abonnements, etc.) et aux messageries, mais par contre le taux de réduction du tarif plein des voyageurs (y compris le dégrèvement fiscal) n'a été que de 9,09 p. 0/0 sur la première classe; de 18,18 p. 0/0 sur la deuxième classe et de 27,27 p. 0/0 sur la troisième[3].

A côté des droits sur les transports se placent ceux que le système fiscal peut asseoir sur le service des correspondances. C'est ailleurs qu'il a été question du monopole des postes et des recettes fiscales qui peuvent en résulter (n°s 1134 et suiv.).

[1] Le budget de 1892 a opéré l'unification des droits fiscaux sur les transports par chemins de fer et tramways. Auparavant il y avait à côté des taxes proportionnelles des taxes fixes par voiture pour les entreprises de transport qui ne franchissaient pas un rayon de 40 kilom. Désormais, l'impôt est proportionnel au prix des transports sur le taux uniforme de 12 p. 0/0.

[2] Avec une réduction de 17 1/2 p. 0/0 sur le tarif plein abaissé.

[3] V. exp. motifs, projet de loi du budget et rapport, Chambre, 1891, *annexes*, p. 394 et suiv., 2355 et suiv. et loi de finances du 26 janvier 1892, art. 26 et suiv.

§ IV.

Impôts de consommation.

1278. On sait pourquoi il faut renoncer à établir un impôt sur l'ensemble des consommations (n° 1236.) Aussi, les impôts dont il est question sous ce paragraphe, et qui tiennent dans le régime fiscal des principaux pays une si large place, portent sur certaines consommations seulement. Afin d'éviter les inconvénients d'un impôt général, le législateur doit restreindre son choix à un petit nombre de denrées ou de produits. En France, depuis 1870, les taxes de consommation ont été multipliées à cause des énormes charges budgétaires qu'il nous fallait supporter. Au lieu de réformer le système de nos taxes directes dont le défaut d'élasticité avait accusé l'impuissance, on a soumis à l'impôt, d'une manière un peu empirique, divers produits jusqu'alors exempts[1]. L'Angleterre avait procédé de même pendant les guerres du commencement du siècle. Dans les deux pays, l'expérience n'a pas été favorable à la multiplicité des taxes. L'Angleterre est progressivement revenue à un système plus simple, et, chez nous, à partir de 1876, les dégrèvements ont d'abord porté sur des taxes accessoires de consommation dont les inconvénients économiques n'étaient pas compensés par les qualités fiscales.

Les impôts de consommation se rangent parmi les contributions indirectes, avec lesquelles on les confond même souvent, quoique, d'un côté, il y ait d'autres taxes indirectes comme, par exemple, les droits sur les transports, le timbre, etc., et que, d'autre côté, quelques impôts établis à raison de certaines possessions mobilières, billards, voitures, et quelques taxes spéciales, redevances sur les mines, taxe des biens de mainmorte, taxe de vérification des poids et mesures, taxe militaire, droits d'inspection des fabriques, pharmacies, etc..., etc., soient recouvrés sur rôles nominatifs et placés en conséquence parmi

[1] Wagner, *op. cit.*, 3e part., p. 398.

les impôts directs sous la rubrique : « taxes assimilées aux contributions directes[1]. »

La comparaison générale des impôts directs et des impôts indirects (n[os] 1244 et suiv.) a montré les caractères ordinaires des taxes de consommation[2]. L'improportionnalité qui leur est reprochée n'est pas un vice qui soit commun à toutes les taxes de ce genre, mais il se rencontre malheureusement dans certaines des plus productives. A moins que le développement de la richesse n'ait rendu très-générales des consommations de pure superfluité, le législateur est placé entre ces deux écueils : ou ne pas obtenir assez des objets de luxe, ou demander proportionnellement trop aux classes peu aisées en imposant les denrées ou les produits de consommation usuelle. C'est pour éviter ce dernier écueil que l'Assemblée Constituante de 1791 avait aboli les taxes de consommation proprement dites (ne laissant subsister que l'enregistrement, le timbre et les douanes); sous le Directoire, les conseils des Anciens et des Cinq-Cents refusèrent de voter des impôts sur le sel et le tabac. Sous l'Empire, l'accroissement de dépenses occasionné par la guerre, obligea de rétablir l'impôt sur les boissons (1804), l'impôt sur le sel (1806), sur le tabac (1810)[3]. Les taxes de consommation font également partie du système fiscal des principaux États; l'énormité des budgets modernes a obligé d'y avoir recours partout mais dans une mesure variable. Il suffit de se reporter à ce qui a déjà été dit à ce sujet, n° 1246.

1279. Taxes somptuaires. — Bien que les impôts sur les consommations de luxe n'aient qu'une productivité limitée, il est équitable d'y recourir comme appoint aux impôts directs. Plusieurs sont un sûr indice de la richesse acquise et ont ce grand avantage qu'ils n'exercent aucune influence fâcheuse sur la production ou la circulation. Le type de ces impôts est celui qui assujettit à une taxe les chevaux et les voitures de luxe. Nous l'avons emprunté à l'Angleterre où existe une autre taxe somptuaire très-recommandable, celle qui est établie sur les domes-

[1] V. sur la classification des impôts de consommation, Wagner, *op. cit.*, 2e part., p. 610 et suiv. ; Lehr, dans Schönberg, t. III, p. 341 à 343.

[2] V. aussi Wagner, *op. cit.*, 2e part., p. 631 et suiv.; Lehr, *op. cit.*, p. 346 et suiv.

[3] V. Stourm, *Les finances de l'ancien régime*, t. I, p. 295 et suiv.

tiques mâles. A côté de ces principaux indices de la richesse, l'impôt peut atteindre diverses jouissances de luxe : on a souvent parlé, par exemple, d'établir un impôt sur les collections artistiques. Les cartes à jouer, les billards, les cercles donnent lieu à la perception de véritables taxes somptuaires. On peut donner le même caractère à la garantie des matières d'or et d'argent si le droit perçu, ce qui a lieu en France, excède notablement l'importance du service rendu par l'État. Les permis de chasse et le monopole de fabrication de la poudre, la taxe sur les chiens, etc., s'expliquent autant par des raisons de police que par la présomption de revenus disponibles qu'autorisent les possessions ou les habitudes dont il s'agit.

Pourquoi ne pas augmenter la liste des taxes somptuaires? Sans doute elles pourraient produire plus que les 35 millions environ qu'elles rapportent en France. Pourtant il faut prendre garde à plusieurs dangers lorsqu'on propose de nouvelles taxes somptuaires : 1° la loi fiscale frappe le luxe comme indice de richesse imposable, mais il ne lui appartient pas de faire la guerre au luxe. L'impôt moderne n'a pas le but des anciennes lois somptuaires; ce n'est pas, ce ne doit pas être une loi somptuaire déguisée; le moindre inconvénient de tentatives semblables serait leur complète inefficacité; 2° l'impôt somptuaire est un impôt sur la richesse, ce ne doit pas être une spéculation sur les faiblesses humaines : à ce titre, un impôt comme celui qui existe en Angleterre sur les armoiries, ne frappant rien autre chose que tantôt des traditions respectables, tantôt une vanité puérile, serait d'une légitimité douteuse; 3° enfin, les taxes somptuaires ne doivent pas être inquisitoriales, c'est pourquoi beaucoup de possessions, qui pourraient donner une matière essentiellement imposable doivent être soustraites à l'impôt; ceci s'applique à la taxe sur les habillements, sur l'argenterie, le verre, et à un degré moindre sur les pianos[1], etc...

1280. Taxes sur les consommations usuelles. — Les taxes sur les consommations usuelles sont progressives à rebours; quelques-unes même équivalent à une capitation : telles sont les

[1] Dans le projet de budget de 1893, voté par la Chambre des députés, apparaissaient de nouveaux impôts sur les vélocipèdes et les livrées qu'on peut ajouter à la liste des taxes somptuaires. Le Sénat ne s'est pas montré favorable à ces nouvelles taxes (28-29 mars 1893).

taxes sur la farine, sur le sel, la viande, les boissons. Les droits sur le sucre et les denrées coloniales ainsi que d'autres taxes accessoires sont improportionnels, mais à un moindre degré. Avec le développement de la richesse, il devient possible de taxer des consommations très-usuelles bien qu'elles ne soient à aucun degré nécessaires ou utiles à la vie, ainsi le tabac, l'alcool. L'impôt sur les tabacs peut être considéré presque comme une taxe somptuaire. L'impôt sur l'alcool a, dans une large mesure, le même caractère et c'est de plus un instrument légitime de lutte contre l'intempérance. Bien que l'assiette de l'impôt doive avant tout dépendre de raisons de justice et d'intérêt économique, on ne saurait condamner dans le choix des matières imposables, le souci de l'hygiène et de la moralité publiques. Qui pourrait prétendre qu'entre une taxe sur le pain et une taxe sur le tabac ou sur l'alcool la comparaison ne doit être établie qu'au point de vue de leurs qualités fiscales? Cela dit, il convient d'étudier successivement les impôts de consommation dans l'ordre où ils viennent d'être énoncés.

Les impôts sur le sel, les boissons, le sucre et les tabacs exigent des développements particuliers. Il n'y a pas, au contraire, à s'arrêter devant l'impôt sur la mouture, parce qu'il n'existe pas dans notre régime fiscal et qu'il est reconnu qu'aucun impôt ne peut être plus improportionnel et plus odieux que celui qui élève le prix du pain. L'Italie a perçu, de 1868 à 1881, un impôt sur la mouture d'où elle a tiré un revenu qui a dépassé 80 millions[1]. Quant au mode de perception, les taxes de consommation sont, les unes perçues comme impôts intérieurs (droits d'*accise*), les autres sous forme de droits de douanes à l'importation. En France, le premier système reçoit l'application la plus large. L'Angleterre n'étant pas un pays producteur, pour la plupart des produits naturels taxés, a trouvé avantage à les atteindre à l'importation, c'est ce qu'elle fait notamment pour les spiritueux.

1281. Impôt sur le sel. — L'impôt sur le sel est l'équivalent d'une capitation, la consommation pour les usages de table étant à peu près égale, peut-être même supérieure dans les classes

[1] Cet impôt, qui a provoqué les luttes politiques les plus passionnées, a été aboli par la loi du 19 juillet 1880. V. sur ce sujet l'étude de M. Cucheval Clarigny, *Revue des Deux-Mondes*, 1er janvier 1882, p. 98 et suiv.

pauvres, où l'on fait davantage emploi de salaisons. Outre son inégalité, on reproche encore à l'impôt du sel de faire obstacle aux usages agricoles. L'impopularité de la taxe du sel est grande, mais peut-être les souvenirs de l'ancienne gabelle y sont-ils pour quelque chose. En réalité, l'application de cet impôt ne donne lieu à aucune des rigueurs usitées autrefois : la production est libre, mais seulement soumise, selon les cas, à l'exercice ou au contrôle des douanes ; la consommation est libre également : il n'existe plus, comme dans les pays de *grande gabelle,* d'obligation pour chaque habitant de se fournir d'une quantité de sel déterminée. Aussi bien, l'impôt sur le sel n'est-il pas le plus défectueux des impôts de consommation lorsqu'il est perçu à un taux minime. Il est possible de donner satisfaction à l'intérêt agricole en permettant de livrer à un prix moindre des sels dénaturés impropres à la consommation personnelle. Les propositions relatives à l'abolition de l'impôt du sel n'ont pas abouti : c'est qu'en effet, réduit à un décime par kilog. depuis 1848[1], il ne pèse pas d'un poids très-lourd sur les classes laborieuses, bien qu'il produise une recette de 32 à 33 millions (sur lesquels 20 à 22 millions pour les sels de douanes) dont la perception aisée ne donne pas lieu aux mêmes fraudes que la perception d'autres taxes de consommation[2]. L'Angleterre et la Belgique, moins pressées par les nécessités fiscales, ont pu renoncer à l'impôt du sel. En France, ce n'est peut-être pas l'une des réformes fiscales les plus urgentes. Plusieurs États tirent du sel des ressources beaucoup plus considérables que nous au moyen du monopole. Le monopole existe en Italie où le produit net obtenu dépasse 50 millions de francs, en Autriche 37 millions de francs de produit net, en Grèce, en Roumanie, etc...

Un impôt plus considérable peut-être que l'impôt sur le sel parce qu'il contribue à resserrer encore la consommation trop restreinte déjà à cause de sa cherté, d'un aliment nécessaire, est l'impôt sur la viande. Il n'existe pas en France sous forme

[1] Après 1870, on a opéré un relèvement de 1/4 soit 12 1/2 cent. par kil. En 1876, on est revenu au taux antérieur.

[2] La consommation individuelle qui était de 5,400 gr. en 1816, est aujourd'hui de 8,400. Les quantités soumises à l'impôt ont doublé depuis cette époque.

d'impôt d'État, mais on le rencontre en plusieurs pays de l'Allemagne (Saxe, Bade) et en Autriche[1].

1282. Impôts sur les boissons. L'alcool. Question du monopole. — L'impôt sur les boissons est de toutes les taxes de consommation la plus productive, non seulement en France mais à l'étranger. Rapportant 470 millions au Trésor (1892), avec l'appoint des droits d'octroi et les droits d'importation perçus par les douanes, les taxes sur les boissons produisent environ 600 millions. On serait même en droit d'ajouter à cette recette fiscale le montant des droits à l'importation sur les cafés qui s'élèvent à plus de 100 millions. La Russie en obtient plus d'un milliard, et, en Angleterre, en additionnant aux droits sur les spiritueux (537 millions) ceux qui existent sur le thé (115 millions) qui servent à preparer les boissons nationales et le malt (220), on atteint un produit de 875 millions notablement supérieur à celui de l'ensemble des taxes sur les boissons en France, plus du quart du budget anglais[2].

Lorsque le principal élément de la boisson la plus ordinaire est, comme le thé, une denrée exotique, l'établissement de l'impôt ne donne lieu à aucune difficulté : il suffit de percevoir un droit à l'importation. Lors, au contraire, que les boissons sont fabriquées avec des produits agricoles obtenus dans le pays, les droits perçus sont forcément des taxes intérieures qui apparaissent accompagnées d'un mécanisme fiscal des plus compliqués, qu'elles consistent dans un droit sur la fabrication ou dans des impôts de circulation[3]. On n'aurait qu'une idée très-incomplète des inconvénients et des injustices de l'impôt sur les boissons en France, si l'on se contentait d'y appliquer les critiques générales d'improportionnalité que soulèvent les taxes de consommation sur les denrées de première nécessité.

Une analyse très-succincte de notre régime fiscal est nécessaire pour montrer quelle aggravation le mode suivi pour la perception de l'impôt ajoute au vice d'inégalité dont il est fatalement entaché.

Il faut, au point de vue de l'impôt, distribuer les boissons en trois classes : 1° le vin, le cidre et le poiré; 2° les alcools, les

[1] V. Lehr, dans le *Handbuch* de Schönberg, t. III, p. 373.
[2] V. Lehr, *op. cit.*, p. 379.
[3] V. Lehr, *op. cit.*, p. 381 et suiv.

eaux-de-vie et liqueurs; 3° la bière. Dès la première loi fiscale en cette matière (loi du 5 ventôse an XII), une distinction était faite : les vins et les cidres formaient une première catégorie; les autres boissons en constituaient une seconde qui était soumise à une taxe unique dite de fabrication. On percevait sur les vins et les cidres un droit d'inventaire. Une série de lois postérieures a constitué un régime plus complexe. D'abord, pour les vins et les cidres, on a remplacé le droit d'inventaire par des taxes multiples. Le motif du changement est bon à noter : l'inventaire consistait dans la constatation sur place des quantités produites ; or, dans un pays comme le nôtre où les propriétés et spécialement les vignobles sont très-morcelés, l'inventaire était presque irréalisable; on comptait plus de 3 millions de visites domiciliaires, 10,000 employés et des cotes par centaines de mille. On reconnut qu'il était moins malaisé de taxer les vins ailleurs que chez le producteur. Toutefois, le nombre considérable des producteurs, quel que soit le système de perception, constitue l'infirmité de l'impôt sur les vins, car il donne à la fraude des facilités extrêmes.

La fabrication de la bière étant concentrée en France dans un nombre d'établissements beaucoup moindre, on a pu conserver un droit de fabrication dont la perception est garantie en principe par l'exercice des brasseries. Moyennant ce droit de fabrication on a pu affranchir la circulation de cette boisson de toute entrave.

C'est au contraire sur la circulation que repose l'impôt des vins et cidres (n° 1250)[1]. Ils sont aujourd'hui frappés, soit d'un droit de circulation, soit d'un droit de détail auquel peut s'ajouter un droit d'entrée. Le droit de circulation est, comme le nom l'indique, une taxe perçue à l'occasion du déplacement des boissons; elle est fixée d'après une déclaration obligatoire au bureau de la régie, portant sur les quantités et les qualités déplacées. Aucun transport n'est permis que sur le vu d'une expédition donnée à la suite de la déclaration. On cherche, par des formalités minutieuses, à prévenir les fraudes; l'indication de l'espèce et de la qualité du vin a aussi sa raison d'être. Les débitants

[1] V. sur le régime fiscal de la bière dans les différents pays de l'Europe, spécialement en Allemagne, Lehr, *op. cit.*, p. 393 et suiv.

sont en principe soumis à l'exercice qui de ce chef s'exerce sur plus de 210.000 débits! Les débitants et fabricants de boissons quelconques non seulement subissent l'exercice mais doivent se pourvoir d'une *licence* qui donne lieu à la perception d'une taxe spéciale. Quelques autres professions notamment les fabricants de sucre paient aussi ce droit qu'il ne faut pas confondre avec la patente.

Un droit uniforme à l'hectolitre frappant de la même manière un vin commun valant 25 ou 30 francs l'hectol., ou un vin de prix valant 400 ou 500 francs l'hectol., serait évidemment injuste. On a cherché à remédier à l'inégalité de la taxe en divisant la France, pour les vins, d'abord en 4 zones puis en 3 zones (depuis 1880). Avant 1880 le droit variait suivant la qualité moyenne pour chacune de ces zones entre 1 fr. 50 et 3 francs l'hectol. et depuis 1880 entre 1 et 2 francs. Ce correctif est cependant très-imparfait, car, dans une même région, les vins de certains crus peuvent valoir 20 fois ou 30 fois autant que les vins de qualité inférieure, et l'écart du simple au double est loin, s'il s'agit de zones différentes, d'être en rapport avec les inégalités de prix. Le droit de *détail* est perçu sur toutes les ventes de moins de 25 hectol. C'est un droit *ad valorem* de 18 p. 0/0 dont la perception nécessite la mise en exercice des cabaretiers et aubergistes au nombre de 215,000, dans les villes de moins de 10,000 hab., sur le nombre total de 271,000. Les débitants peuvent, il est vrai, se soustraire à l'exercice moyennant un abonnement, mais ceux qui usent de cette faculté sont en minorité (56,700). Le droit d'entrée est, conjointement avec le droit de circulation ou le droit de détail, perçu dans les villes de plus de 4,000 et de moins de 10,000 âmes au profit de l'État. Les conseils municipaux de ces villes peuvent, afin d'affranchir les débitants de l'exercice et du droit de détail, demander la conversion de ce droit en une taxe unique aux entrées. Depuis 1875, le régime de la taxe unique est appliqué d'office aux villes de plus de 10,000 habitants [1].

Ce système n'est pas seulement d'une complication regret-

[1] Pour être complet, il faudrait aussi mentionner le régime spécial auquel Paris se trouve soumis : l'État perçoit à l'entrée une taxe de remplacement dont le taux exorbitant, si l'on ajoute l'octroi, dépasse souvent la valeur du produit. Selon le projet Rouvier, V. ci-dessous, note 4, l'exercice des débits de boissons devait être supprimé.

table, il a des conséquences qui révoltent violemment la conscience publique : 1° les droits de circulation perçus sur les consommateurs qui peuvent faire des approvisionnements, c'est-à-dire sur les consommateurs les plus aisés avaient produit en 1880, 36 1/2 millions pour près de 19 millions d'hectolitres, soit à peine 2 fr. par hectolitre. Le droit de détail avait donné une recette de 52 millions, ce qui, à raison de 4 millions d'hectol., fait 13 fr. par hectol. Cette progression à rebours est monstrueuse ! On cherche ensuite vainement pourquoi les populations des villes paient (en dehors des taxes d'octroi) un droit d'entrée au profit de l'État ; aucune raison n'explique cette surtaxe. Ce qui en augmente l'injustice c'est que, parmi les populations rurales, les propriétaires même aisés, sont exempts pour leur consommation personnelle. S'il a fallu accorder cette exemption, par suite de l'impossibilité déjà constatée de l'inventaire chez le producteur, on ne devait pas aggraver l'inégalité qui en résulte par la surtaxe du droit d'entrée.

Maintes fois, déjà, il a été question de réformer les impôts sur les vins et les cidres ; les enquêtes entreprises en 1879 [1] et en 1886 et 1887 en ont démontré la nécessité à cause des choquantes inégalités du système en vigueur, mais on ne peut toucher légèrement à cette partie de l'impôt des boissons qui fournissait à l'État, avant 1880, près de la moitié de la recette totale, 200 millions sur 433 (y compris les bières et les droits de licence). En attendant la réforme générale de la législation, la loi du 19 juillet 1880 a réalisé un considérable dégrèvement évalué à 70 millions au moyen de la réduction d'un tiers des droits de circulation et de détail, ce dernier droit étant fixé en principal et décimes à 12 fr. 50 p. 0/0 du prix de vente (art. 4 de la loi). Malheureusement la réduction de 1 fr. par hectol. sur le droit de circulation était trop faible pour avoir un effet profitable au consommateur. De ce chef, le Trésor a consenti un sacrifice en pure perte de 11 à 12 millions. Il eût mieux valu faire porter tout le dégrèvement sur le droit de détail, d'autant plus que la diminution des récoltes, due aux ravages du phylloxéra, devait fatalement neutraliser l'effet de la réforme fiscale.

[1] V. *Bull. de stat.*, 1881, t. I et II et Chambre, *annexes*, 1882, p. 1159 et suiv.

C'était le droit de détail supporté par les consommateurs les moins aisés qu'il eût fallu alléger davantage.

La réforme des impôts sur les boissons peut être comprise de deux manières. 1° Améliorer le régime fiscal des vins : supprimer le droit de détail et d'entrée ; augmenter le droit de circulation ainsi que les licences des débitants[1], ou bien soumettre les vins à un droit général de consommation, léger sur les vins, très-lourd sur l'alcool[2]; 2° supprimer complètement l'impôt sur les vins et cidres et chercher les compensations fiscales nécessaires dans un relèvement des droits sur l'alcool soit exclusivement soit seulement pour partie, l'autre partie étant demandée à un impôt général sur le revenu. Depuis 1882, c'est dans l'une ou l'autre de ces deux voies que se sont poursuivis les projets de réforme.

Si nous laissons provisoirement de côté ce qui regarde l'alcool, nous voyons que l'abolition des droits sur les vins et cidres a figuré depuis 1887 dans une série de propositions et de projets de lois[3]. Elle aurait le double avantage de dégrever des boissons hygiéniques, de supprimer un système d'impôts improportionnels avec le cortège de complications que sa perception entraîne, en première ligne l'exercice. L'idée de combler une partie des produits de l'impôt des vins et cidres au moyen d'un impôt sur le revenu à un taux très-faible mérite d'être prise en considération. L'essai limité de cet impôt serait une expérience fiscale importante qui démontrerait ce qu'on peut obtenir chez nous d'un mode de taxation très-vanté. C'est la combinaison que le projet Peytral recommandait en 1888

[1] L'augmentation des licences (jusqu'à concurrence de 90 millions) était l'une des bases de la proposition Yves Guyot, Chambre, 1881, session extraordinaire, p. 1101 et 1789, prise en considération le 22 mai 1882. En 1888, le projet Tirard supprimait l'exercice et le droit de détail, relevait le droit de circulation, les licences, et complétait les ressources nécessaires par des droits plus élevés sur l'alcool. Chambre, *annexes*, 1888, p. 457. Dans la même année, nouvelle proposition Yves Guyot qui fut écartée en même temps que le projet Tirard.

[2] La substitution d'un droit général de consommation de 1,50 par hectol. auquel serait ajouté un droit de 1 ou de 2 fr. par hectol. selon la population des villes, était la base du projet Rouvier qui a été soumis à la Chambre des députés en 1891. Chambre, *annexes*, 1891, p. 789 et suiv.

[3] Proposition Ballue, 1887, *loc. cit.*; Projet Peytral, 1888, session extraordinaire, Chambre, *annexes*, p. 457 et suiv. V. rapport Jamais, Chambre, *annexes*, 1889, p. 733 et 1890, p. 393.

(n° 1270); il demandait 35 millions seulement à l'impôt sur le revenu et le surplus aux droits de licence, aux vins alcoolisés et à l'alcool, mais la Chambre des députés pensa alors qu'il ne fallait pas compromettre le succès de la réforme de l'impôt sur les vins qui paraît certain en la solidarisant avec la question plus débattue de l'impôt sur le revenu[1]. Le plan de la commission du budget de 1889 était la suppression de tous les impôts au profit de l'État sur les boissons dites hygiéniques (vins, cidres, bières). Ce plan, repris par M. Jamais (1891)[2], est celui en faveur duquel la Chambre des députés a montré depuis, par une série de votes successifs, sa ferme résolution de ne rien laisser subsister de notre ancien régime fiscal. En vain le gouvernement a-t-il proposé la suppression de l'exercice des droits de détail et de circulation, lesquels eussent été remplacés par un droit de consommation et d'entrée établi d'après un tarif assez réduit pour procurer un dégrèvement de près de 80 millions[3]; la Chambre, après le vote de la résolution Turrel (séances des 14-24 novembre 1892) manifesta sa volonté de supprimer tous les impôts sur les boissons hygiéniques et de remplacer les ressources fiscales (171 millions) ainsi sacrifiées : 1° par l'augmentation des licences (20 millions) composées de deux éléments l'un fixe, gradué selon la population, l'autre proportionnel à la valeur locative; 2° par l'augmentation des droits sur l'alcool (235 fr. par hectol. au lieu de 156), soit 134 millions de surtaxe; 3° par la suppression du privilège des bouilleurs de cru (22 millions)[4]. Il est à présumer que c'est dans ces conditions que l'un des prochains budgets accomplira la réforme des impôts sur les boissons.

[1] V. en ce sens rapport Jamais, Chambre, *annexes*, 1889, p. 733 et 1890, p. 393.

[2] Chambre, session 1891, *annexes, J. off.*, p. 2417 et suiv.

[3] V. exp. motifs du projet Rouvier, Chambre, session 1891, *annexes, J. off.*, p. 789 et suiv.

[4] V. rapport de la commission (Salis) sur ces résolutions et texte du projet, session 1892, *annexes*, p. 2013 et suiv. Le projet du budget de 1893 voté par la Chambre, opérait le relèvement des licences, la suppression du privilège des bouilleurs de cru, l'augmentation des droits sur l'alcool, mais le Sénat a disjoint du budget la réforme de l'impôt sur les boissons qui est ainsi non abandonnée mais renvoyée au budget suivant ou à une loi spéciale (fin mars 1893).

L'impôt sur la seconde espèce de boissons (alcools et liqueurs) consiste en une taxe unique et en un droit d'entrée dans les villes de plus de 4,000 habitants. La taxe unique est un droit de consommation.

L'histoire de l'impôt sur l'alcool est instructive : établie en 1824 à raison de 50 francs plus un décime par hectol. la taxe de consommation[1] fut élevée à 75 francs en 1860, puis à 125 francs et en outre deux décimes 1/2 (1er sept. 1871), soit au total 156,25[2]. Avec l'adjonction des droits d'entrée et d'action, l'impôt sur l'alcool dépasse souvent ce taux qui est près de trois fois le taux ancien. Parallèlement à l'élevation des droits, le prix du produit taxé a subi une diminution progressive de valeur. A partir de 1855, à cause de la diminution des récoltes de vins due à l'oïdium, les alcools d'industrie (betteraves, grains, pommes de terre, mélasses, etc.) prirent naissance et se développèrent rapidement. Cette évolution se poursuivit au point que la production des alcools de vins qui de 1840 à 1850 avait été en moyenne de 815,000 hectol. est tombée en 1889 (y compris cependant les marcs, lies, les cidres et fruits) à 43,000 hect.; tandis que les alcools d'industrie qui dans la même période décennale ne donnaient que 76,000 hectol. en ont fourni, en 1889, 2,140,000 hectol. Autrefois, sous l'influence des récoltes de vins le prix de l'alcool oscillait entre 60 et 240 francs. Aujourd'hui, les variations de prix sont contenues entre 50 et 70 francs.

La marche ascensionnelle de la consommation n'a pour ainsi dire pas été influencée par l'élévation des droits : en 1855 et en 1860 elle ne subit aucun arrêt; après 1871 il y eut un recul mais trois années suffirent pour regagner le niveau antérieur. La consommation des alcools purs forme un total de 1,470,000

[1] Auparavant (1806-1824) existaient concurremment des droits de circulation, de détail et d'entrée. De 1830 à 1855, le droit fut abaissé à 34 francs par hectol. V. Stourm, *L'impôt sur l'alcool*, 1886.

[2] Jusqu'en 1880 les spiritueux en bouteilles ont été taxés à raison de 218,75 l'hectol. La taxe de 156,25 est depuis appliquée aux alcools en bouteilles comme aux alcools en cercles. A la taxe ordinaire s'ajoute le droit de douane sur les alcools étrangers. Ce droit a été porté à 70 francs (lois de 1887 et de 1888) en vue de défendre le marché intérieur contre les importations des alcools allemands. En effet, par suite du changement de régime fiscal en 1887, les alcools fabriqués antérieurement jouissaient d'une véritable prime d'exportation que nos lois ont eu pour but de neutraliser (V. n° 785, t. II, p. 656, note 2).

hectol., soit par tête 3,80 (1889); elle s'est élevée de 2 hectol. 31 en 1870 à 3,90 en 1881, 3,98 en 1884; depuis elle a légèrement fléchi. En même temps croissaient, selon une progression des plus remarquables, les recettes fiscales : en 1855 l'alcool ne fournissait encore que 25 millions, en 1890 il en a fourni 275!

L'alcool n'est pas seulement une boisson. Ses emplois industriels sont nombreux et très-importants. Un droit trop élevé ne pourrait-il pas les entraver? C'est pour éviter cet inconvénient que les alcools destinés à un usage industriel, après avoir subi une dénaturation qui les rend impropres à la boisson, ne sont taxés qu'à un taux très-réduit (37 fr. par hectol.). L'intérêt industriel ne serait donc en rien affecté par les combinaisons qui tendent à surtaxer l'alcool et à dégrever les vins.

La réforme de l'impôt sur les boissons a un double but; l'un de préservation sociale et d'hygiène, l'autre d'économie fiscale. L'alcoolisme est un véritable fléau; le mal s'aggrave non seulement en proportion des quantités consommées mais aussi et surtout en raison de la toxicité des alcools d'industrie mal rectifiés et, dans ces conditions, plus nuisibles à la santé que les alcools de vins. A la suite de l'enquête sénatoriale de 1887, le Sénat vota un projet de résolution « recommandant au gouvernement les conclusions de la commission d'enquête comme bases d'une réforme fiscale que sa connexité avec les règles de la morale et de l'hygiène publique rend chaque jour plus urgente[1]. »

L'autre but de la réforme de l'impôt sur l'alcool est une plus grande productivité fiscale permettant le dégrèvement ou l'exonération complète des boissons hygiéniques. Certes le tarif actuel est élevé, mais d'autres pays tirent de l'alcool des recettes plus abondantes, au moyen d'une tarification plus élevée encore : l'hectolitre paye 477 francs en Angleterre, 252 en Hollande, 245 aux États-Unis, etc... On pourrait demander à l'alcool 150 millions de plus et exonérer les vins, ou au moins la moitié de cette somme en portant le droit de 156 à 195 francs ou à 230 sans les droits d'entrée[2].

Malheureusement l'organisation d'un impôt porté à un taux très-élevé soulève de grandes difficultés à cause de l'énorme

[1] V. Sénat, Rapport Claude, *annexes*, 1887, p. 111 et suiv.

[2] La taxation que proposait le projet Rouvier, *loc. cit.*, était de 195 fr. La commission du budget de 1893, Rapport Salis, *loc. cit.*, propose 230 fr.

prime assurée à la fraude. En France la difficulté est aggravée par le nombre si considérable de propriétaires de vignobles pouvant distiller de l'alcool. Ce nombre est évalué à 566,000. Le nombre effectif des *bouilleurs de cru* d'ailleurs variable a dépassé autrefois 300,000, fournissant avant 1855 jusqu'à 250,000 hectol., plus du quart de la production d'alors. Aujourd'hui il est très réduit et il n'est pas probable que les bouilleurs de cru fabriquent, tant en alcools de vins que au moyen de raisins secs, de fruits, etc., plus de 60,000 hectol.

Comment surveiller un si grand nombre de fabrications rurales et empêcher le développement des fabrications illicites? En 1872 on soumit les bouilleurs de cru à l'impôt et en même temps à l'exercice; c'était augmenter le produit fiscal et faire cesser un privilège injustifiable dont il avait été fait maints abus. Cependant les difficultés d'application de cette mesure la firent abolir en 1875. Rétabli alors, le privilège des bouilleurs de cru est de nouveau menacé; les divers projets de réforme depuis 1887 en contiennent la suppression. La Chambre l'a votée sous forme de résolution (séance du 14 novembre 1892). On pense qu'il ne sera pas par suite nécessaire d'appliquer l'exercice. Si le droit de distiller est maintenu aux producteurs, on pourrait à l'imitation de plusieurs législations étrangères obliger les cultivateurs à déposer à la régie, pendant le temps du chômage, les alambics et autres instruments de distillation; c'est à cet expédient que s'arrêtait l'un des derniers projets de réforme[1]. D'ailleurs, il y a, soit avec, soit sans l'exercice plusieurs régimes concevables de surveillance administrative. L'essentiel est que l'exploitant ne puisse plus, sous prétexte de privilège, soustraire à la connaissance de la régie les quantités d'alcool produites.

Quel serait le meilleur régime de perception de l'impôt réformé sur l'alcool? L'option se présente entre deux solutions principales : l'établissement d'un monopole fiscal, l'exercice ou la surveillance stricte de la fabrication et de la vente des alcools par l'industrie privée. La commission sénatoriale d'enquête avait conclu en faveur du monopole dans le double but de préserver la santé publique et d'accroître les recettes fiscales. Une commission extraparlementaire constituée en 1887 s'est prononcée en sens opposé.

[1] Projet Rouvier, *loc. cit.*

Le monopole de l'alcool n'est pas chose nouvelle : il a existé en Russie depuis le siècle dernier jusqu'en 1862 et peut-être les spéculations entreprises par des syndicats de distillateurs, qui ont déjà obligé le gouvernement à intervenir à Perm, amèneront-elles au rétablissement du régime ancien. La Suisse a adopté le monopole en 1886 et en obtient de bons résultats [1]. En Norwège et en Suède, des monopoles de vente au détail sont concédés sous des conditions propres à diminuer le nombre des débits. En Norwège les alambics ont été rachetés par l'État et le nombre des distilleries autorisées est réduit à 24. Sans adopter le monopole, l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie ont cherché à limiter la fabrication : au delà du niveau de consommation individuelle les distillations supplémentaires sont fortement surtaxées. Ce régime restrictif est comme une préparation au monopole que le *Reichstag* a repoussé à la presque unanimité en 1887.

Le monopole peut être absolu c'est-à-dire porter sur la fabrication, l'achat et la vente. Tel est depuis 1886 le système de la Suisse. Le monopole peut, au contraire, se concevoir limité à la vente, ou à une opération intermédiaire entre la fabrication et la vente à savoir la rectification. Le monopole de fabrication ou de rectification, se recommande par une raison très-puissante, c'est de ne laisser entrer dans la consommation que des alcools purgés des substances nuisibles. Ce système serait, a-t-on dit ingénieusement, le filtre protecteur de la santé publique. Les adversaires du monopole estiment que la rectification peut être contrôlée avec assez d'efficacité au moyen de l'exercice des distilleries et de la prohibition des alcools non rectifiés appuyée de sanctions pénales. On peut invoquer à l'appui, l'exemple de la loi allemande du 1er octobre 1889 rendant obligatoire la rectification des alcools industriels [2]. Quelques partisans du monopole ne contestant pas le bien-fondé de ces affirmations se bornent à demander un monopole de vente qui assurerait l'intérêt fiscal et en même temps préserverait la santé publique contre les tentatives des débitants. M. Alglave proposait, afin de déjouer les fraudes

[1] V. rapport Léon Say, *J. off.*, 9 juillet 1888; *Bull. de statist.*, 1890, t. I, p. 732 et 1892, t. II, p. 184.

[2] V. sur le régime fiscal de l'alcool dans les différents pays Lehr, *op. cit.*, t. III, p. 402 et suiv.

commises au détriment de la régie et des consommateurs, l'emploi de bouteilles fiscales construites de façon à pouvoir être vidées mais à ne pouvoir être remplies de nouveau sans le concours de la régie. L'alcool ainsi logé aurait été vendu comme le tabac par les debitants à un prix determiné par l'administration. La fabrication demeurerait libre ; les producteurs pourraient soit vendre à l'administration, soit éviter le monopole en vendant aux distillateurs de profession[1]. D'ailleurs les produits de la fabrication libre quelle qu'en soit la provenance seraient essayés au point de vue de la rectification avant l'admission dans les bouteilles officielles.

Une commission extraparlementaire instituée en 1888 a cru pouvoir affirmer, par l'organe de son rapporteur M. Léon Say, que l'hygiène n'était pas intéressée à l'établissement du monopole. Elle a compté peut-être avec un peu trop d'optimisme non seulement sur la surveillance de la rectification dans les distilleries, mais sur celle de la mise en vente dans les 410,000 à 420,000 débits de la France où peuvent pénétrer des alcools frelatés et tant de fraudes se commettre! Voilà pour la santé publique. Quant à l'intérêt fiscal il a paru à la commission qu'avec le régime actuel on peut avoir raison des fraudes par la répression sans recourir au monopole ; qu'avec le monopole on aurait à lutter contre les fabrications ou les ventes clandestines. Qu'il y ait parité de situation c'est assez difficile à accorder. Ne tombe-t-il pas sous le sens par exemple qu'avec le monopole de fabrication de la monnaie, la lutte contre le faux monnayage est plus facile, que ne le serait celle que l'État aurait à soutenir contre des émissions de monnaie clandestines, si la fabrication était libre, entreprise par un très-grand nombre de petits ateliers monétaires soumis à un lourd impôt pour toute émission de monnaie?

Mais pourquoi cette hypothèse imaginaire? Nous avons le monopole des tabacs : la contrebande sur nos frontières n'est-elle pas plus facilement empêchée ou contenue que ne le sont toutes les fraudes contre la régie dans la perception de l'impôt sur les boissons? Malgré les complications de l'exercice des distilleries et des débits, l'administration n'est-elle pas bien souvent impuissante? Le contrebandier jouit-il des mêmes tolérances,

[1] Alglave, *Le monopole facultatif de l'alcool*, 1886.

a-t-il l'appui des mêmes complicités électorales que le débitant? Fraudes au détriment du fisc, dissimulations de quantités soumises à la taxe, ou fraudes au détriment du consommateur, mouillage ou sophistication restent trop souvent impunis. On fait appel à plus de sévérité et par ailleurs on énerve la répression déjà faiblement armée[1]. Aussi bien depuis 1888 la cause du monopole de l'alcool a fait de grands progrès. L'une des parties principales de la proposition générale de réforme de l'impôt (proposition Maujan, 1891) consiste dans l'établissement du monopole de l'alcool. Le genre de monopole proposé est le monopole de la rectification, de façon à rendre l'État détenteur exclusif de tous les alcools utilisables pour la consommation. C'est également un monopole de rectification dont la Chambre des députés a adopté implicitement le principe en votant dans la séance du 21 décembre 1892, la résolution suivante : « La Chambre invite le gouvernement dans l'intérêt de la santé et de la moralité publiques à rechercher les moyens propres à assurer la rectification aussi parfaite que possible des alcools d'industrie livrés à la consommation. »

1283. A propos de la législation douanière, il a été dit combien sont grandes les difficultés de la taxation des sucres. Les lois et les conventions internationales ne les ont pas résolues d'une manière définitive (n[os] 757 et suiv.). Il n'y a pas à revenir sur les vicissitudes si nombreuses de cette législation, mais à déterminer les résultats financiers de l'imposition du sucre sous les régimes successifs qui lui ont été appliqués, leur influence sur la consommation[2].

La loi du 19 juillet 1880 avait opéré de considérables dégrèvements sur les sucres antérieurement taxés à 120 p. 0/0 du prix de la matière imposable, soit 73 francs les 100 kilog. Le droit était réduit à 40 francs, soit de 44 p. 0/0. On avait escompté un relèvement de 20 p. 0/0 de la consommation dès la première année et de 10 p. 0/0 dans les années suivantes. Cette prévision ne s'est réalisée que pour la première année. Le

[1] Une loi de 1888 a affaibli la répression en permettant d'appliquer aux infractions aux lois sur les contributions indirectes la disposition de l'article 463 du Code pénal sur les circonstances atténuantes.

[2] V. sur la législation fiscale des sucres, Riecke, dans le *Handbuch* de Schönberg, t. III, p. 465 et suiv.

produit ne s'abaissa que de 179 millions (y compris les droits perçus à l'importation sur les sucres coloniaux et étrangers) à 139 millions, mais la progression ultérieure ne répondit pas à l'attente : en 1883, le produit ne fut que de 148 millions. Sous l'influence du régime inauguré en 1884 : droit de 50 francs établi non plus d'après le rendement en sucre, mais d'après le poids de la betterave mise en œuvre et présumé 20 fois le poids de sucre, les recettes ont atteint d'abord 170 millions, 1884. Mais la présomption de rendement était trop faible : la culture de racines riches en sucre donna des excédents considérables au détriment du fisc : le produit descendit à 135, 129 millions (1886, 1887). Deux lois de 1887 relevèrent, l'une le droit à 60 francs, l'autre la présomption de rendement à 7 kilog. avec addition d'une plus-value annuelle de 250 grammes pour les années suivantes. Le produit fut un instant relevé à 155 millions, 1888, mais l'année 1889 ne donna que 149 millions et les moins-values du commencement de 1890 déterminèrent le législateur à voter une nouvelle loi (5 août) soumettant à une surtaxe spéciale de 30 francs les excédents du rendement et à renforcer les sévérités du régime de l'exercice. Enfin, une nouvelle loi du 27 juin 1891 augmenta le rendement légal sur les betteraves (10.50 p. 0/0) et sur les mélasses (30 p. 0/0). En 1892, le produit a été de près de 210 millions, en progression de 29 millions sur les évaluations budgétaires (181 millions).

Si l'on examine le mouvement de la consommation, on s'aperçoit que sauf pendant la période 1874 à 1880, où à cause du poids excessif de l'impôt, la consommation était restée à peu près stationnaire, la progression de la consommation a marché parallèlement aux recettes fiscales : 120 millions de kilog. en 1850 et 75 millions de recettes; 318 millions de kilog. en 1880 et 179 millions de fr., la progression de la consommation n'a pas été ralentie par les relèvements fiscaux jusqu'en 1888 : 404 millions de kilog. en 1882 et 446 en 1887, mais depuis il y a eu un sensible recul : 432 millions en 1888 et 412 en 1889. Bien que le sucre ne soit pas un aliment aussi indispensable que le sel ou le vin, il est à souhaiter que la cherté due à l'impôt n'en comprime pas l'usage parmi les classes laborieuses. Toutefois, si la consommation individuelle en Angleterre atteint 31 kilog., tandis qu'elle n'est en France que de 11 kilog., cela s'explique

moins parce que l'impôt renchérissait la denrée taxée que à raison de ce que, en Angleterre, le sucre, par suite de l'usage général du thé, est une denrée de première nécessité. L'Angleterre, en supprimant toute taxe sur les sucres, a donc fait disparaître un impôt qui avait bien plus que chez nous les effets d'une capitation.

1284. La consommation du tabac n'étant aucunement nécessaire fournit une excellente matière imposable, d'autant plus qu'il est prouvé que les prix de monopole du tabac n'en restreignent pas l'usage. A la différence des taxes somptuaires établies sur des besoins artificiels que l'impôt contribue à modifier, les bénéfices de la régie sur les tabacs ont été constamment progressifs. De 1830 à 1869, la consommation a triplé et le produit net a plus que quadruplé[1]. Sur un produit brut de 376,5 millions (1892), les dépenses d'achat et de fabrication ne dépassant pas 62 à 65 millions, il en résulte que le bénéfice net est d'environ 310 millions, soit à peu près six fois la valeur du produit. On sait que l'Italie, qui avait affermé en 1869 le monopole du tabac à une compagnie, n'en obtenait qu'un profit relativement faible[2]. Aujourd'hui qu'elle a ressaisi l'exploitation du monopole, le produit net obtenu ne reste pas beaucoup au-dessous de 150 millions de francs. L'Autriche réalise, grâce au monopole, plus de 110 millions de francs. L'Angleterre placée dans une situation privilégiée perçoit l'impôt sur le tabac sous forme de droit à l'importation (produit 240 millions de francs), aussi la fabrication y est libre; la contre-partie est la prohibition de toute culture de tabac sur le sol anglais. En Allemagne, le monopole n'existe pas, malgré les efforts faits en 1882 pour l'y introduire : le tabac est taxé au moyen d'un impôt sur la culture indigène et au moyen de droits de douanes, et, bien que la consommation en soit très-considérable, le produit total est inférieur à 70 millions (1891). Le régime du monopole paraît donc préférable au point de vue de la productivité fiscale (nos 112 et 1214)[3].

[1] Il n'était que de 45 millions en 1830 et s'élevait à près de 200 millions en 1869.

[2] D'après le traité avec la compagnie fermière renouvelé en 1879, l'État avait droit à une somme fixe de 94 millions et en sus à une part dans le produit dépassant cette somme.

[3] Le monopole existe aussi en Espagne, en Portugal, en Turquie. V. Lebr, *op. cit.*, t. III, p. 414 et suiv.

1285. Taxes accessoires de consommation. — Les droits d'*accise* sont multipliés dans les temps de grandes nécessités financières comme ceux qui ont suivi la guerre de 1870. Ce sont des expédients auxquels on renonce dès que les plus-values budgétaires permettent d'opérer des dégrèvements. On a imposé les savons, la chicorée, les huiles, le papier, les vinaigres, les bougies et cierges, les allumettes, la dynamite. La plupart de ces taxes étaient destinées à disparaître : l'impôt sur les savons, qui n'était autre chose qu'un impôt sur l'hygiène publique, a été aboli l'un des premiers (1878). On a également supprimé l'impôt sur la chicorée, impôt complémentaire des droits sur le café qui avait l'inconvénient d'être acquitté presque exclusivement par les classes les moins aisées (1879). L'impôt sur les huiles non minérales n'a été maintenu qu'à l'entrée des villes qui perçoivent un droit d'octroi sur cette denrée (1879). L'impôt sur le papier a été aboli en 1885. C'était en quelque sorte un impôt sur la publicité et l'instruction[1]. D'autres dégrèvements plus considérables ont porté, comme on vient de le voir, sur des taxes de consommation principales, les vins et les sucres.

Enfin, les taxes sur les vinaigres (1874), les huiles végétales, minérales (1871 et 1873), les bougies (1873), qu'il faut mentionner en terminant sont au nombre des plus improportionnelles. Ce sont les derniers vestiges, mais peu importants d'ailleurs, du système de taxes accessoires de consommation suivi depuis 1871[2].

§ V.

Les taxes locales.

1286. Le régime fiscal comprend, à côté des impôts d'État, un second élément très-considérable, non seulement dans les pays où, comme aux États-Unis, en Angleterre et en Belgique les localités jouissent d'une large autonomie financière, mais

[1] V. sur l'impôt du papier, About, *J. des Écon.*, juin 1880; Amagat, *op. cit.*, p. 398 et suiv.

[2] L'impôt sur les stéarines et bougies donne 8,2 millions, celui sur les huiles non minérales 2,4, sur les vinaigres 2,9 millions.

même en France et dans les autres pays où l'administration est centralisée. S'il en est ainsi, c'est que les circonscriptions administratives ont des besoins particuliers auxquels correspondent des taxes dont la destination et souvent la nature diffèrent de celles des impôts recueillis au nom de l'État. Quelle doit être, à l'égard des taxes locales, l'intervention de l'autorité gouvernementale? La solidarité nationale exige que le pouvoir de taxation des autorités locales soit soumis pour le moins à des conditions et à des restrictions légales, peut-être même à une tutelle et à une intervention directes de la part de l'autorité centrale[1]. La distinction des compétences est d'ailleurs un problème organique susceptible de diverses solutions selon les traditions et les aptitudes au *self government;* nous n'avons pas à en parler. Quant au caractère même des taxes locales, on rencontre deux types entre lesquels il faut opter : 1° des taxes directes qui s'ajoutent aux impôts d'État ou *centimes additionnels;* 2° des taxes spéciales directes ou indirectes.

Le système des taxes directes additionnelles est appliqué en France exclusivement aux recettes départementales et il se combine avec celui des taxes spéciales dans le budget des communes. En Angleterre, les impôts des localités, tant pour les comtés et bourgs que pour les paroisses, sont principalement des taxes spéciales, les unes directes, les autres indirectes. Des subventions de plus en plus importantes accordées par le pouvoir central sur le budget de l'État, viennent s'adjoindre à cette première source de recettes; elles montent à plus de 135 millions de francs pour le Royaume-Uni[2]. Les taxes directes locales ont pour trait d'union la taxe des pauvres (*poor rate*) : beaucoup d'autres (moins nombreuses cependant aujourd'hui qu'autrefois) viennent se greffer sur cette taxe principale, ayant chacune une affectation particulière : taxes sanitaires, taxes scolaires, taxe de police, taxe d'éclairage, taxe d'égouts, etc. Les taxes directes produisent plus d'un milliard (1890). Elles

[1] Dans le régime cependant très-libre des taxes communales de la Belgique, l'approbation de l'autorité supérieure est requise. V. à ce sujet, *Bull. de statist.,* 1881, t. II, p. 62.

[2] Ces subventions ont triplé depuis vingt ans. C'est la conséquence des progrès de la centralisation en Angleterre, n[os] 115-116. V. *Statistical abstract,* 1891, p. 42, 43.

ont pour complément environ 180 millions de taxes indirectes, telles que les droits de halles et quelques rares droits d'entrée, le système des octrois n'existant pas en Angleterre[1].

Chez nous, au contraire, les centimes additionnels ordinaires et extraordinaires forment la base principale des recettes départementales (164,3 millions[2], sur 243,5 millions[3] 1892). Dans le budget des communes, les centimes additionnels n'occupent, il est vrai, que le second rang; ils représentent 179,4 millions; les octrois et les autres revenus locaux forment un total qui, pour les communes autres que Paris, dépasse 400 millions, 1891. Il convient de rappeler l'importance assez grande du domaine communal productif (n° 1214) puis aussi les ressources dues aux prestations pour les chemins vicinaux dont une partie est rédimée en argent[4]. Le système des centimes additionnels a le grand avantage de la simplification de la comptabilité et de la perception. Il serait une garantie contre les abus possibles d'administrations locales imprévoyantes ou peu scrupuleuses si le contrôle parlementaire s'exerçait avec plus de sévérité. Le principal inconvénient résulte de la mauvaise organisation des contributions directes. Il est évident que les vices de notre système d'impositions directes sont singulièrement aggravés par l'effet des centimes adjoints au principal. Aujourd'hui les centimes additionnels dépassent l'impôt en principal; tandis que celui-ci

[1] En dehors des 1200 millions provenant des contributions locales, les comtés et paroisses disposent de 625 millions environ dûs aux revenus domaniaux, à des concessions de monopoles industriels, eaux, gaz, ainsi qu'aux subventions d'Etat et à diverses ressources extraordinaires.

[2] Sur ces 164 millions, 72 sont des centimes extraordinaires perçus en vertu de la loi de finances ou en vertu de lois spéciales. Les 91 ou 92 millions de centimes ordinaires sont pour 26 millions affectés aux chemins vicinaux et 65 millions à d'autres dépenses. Avant 1890 il fallait ajouter près de 15 millions de centimes pour les dépenses d'instruction primaire.

[3] Le surplus des recettes départementales est fourni par les produits du domaine (1,2 million); les subventions de l'État, des communes et des particuliers pour le service vicinal 30 millions; les subventions pour d'autres objets, 21 millions, et produits divers 6 millions; les réalisations sur emprunts 21 millions (1890). V. *Bull. de stat.* (min. fin.), 1892, t. II, p. 113.

[4] V. ci-dessus, n° 1253. Aux recettes fiscales proprement dites et domaniales (124 millions), il faut, pour obtenir le compte général des ressources communales, ajouter les prestations, environ 60 millions, les octrois 305 millions, etc. L'ensemble des ressources normales des communes (Paris compris), monte à 675 millions. V. *Bull. de stat.* (min. fin.), 1892, t. II, p. 124 et suiv.

figure au budget de 1892 pour 362 millions, le total des centimes additionnels généraux (68 millions) et des centimes départementaux et communaux dépasse 410 millions[1]. La progression des dépenses locales a été plus rapide encore que celle de l'État : les centimes additionnels communaux en 15 ans, depuis 1877, se sont accrus de plus de 36 millions; la ville de Paris a contribué pour moitié environ à cet accroissement[2].

1287. Octrois. — Une partie considérable des recettes communales 305,7 millions (1891), soit 153,8 millions pour les départements et 149,1 millions pour Paris, est obtenue au moyen de taxes très-vivement critiquées : ce sont des *octrois* frappant sur les principales denrées de consommation à l'entrée de 1,514 communes[3]. Abolis en 1791 et rétablis sous prétexte de venir en aide à l'assistance publique en l'an VII, les octrois sont une contribution justement impopulaire, très-lourde en certaines villes; à Paris la moyenne individuelle de l'octroi est de près de 65 francs; pour la France entière la moyenne individuelle est de 24 francs. Perçus sur « les objets de consommation locale, » sans que les pouvoirs des municipalités aient été autrement délimités (ordonnance de 1816), les octrois ont un premier vice, celui de comprendre les nomenclatures les plus diverses et les plus arbitraires[4].

Il en résulte que les denrées de première nécessité, qui peuvent être déjà grevées par les impôts d'État, ne sont pas exemptes : en fait, les boissons et liquides soumis aux droits forment l'article le plus productif à l'octroi (130 millions dont Paris pour plus de 78 millions). L'octroi frappe des denrées ali-

[1] La répartition entre les départements et les communes ne porte pas indistinctement sur les quatre contributions directes; les centimes additionnels départementaux *ordinaires* sont uniquement assis sur les deux premières contributions (impôt foncier et contribution personnelle-mobilière). Les centimes communaux portent, de même que les centimes additionnels généraux, sur les quatre contributions.

[2] V. *Bull. de stat.* (min. fin.), 1892, t. II, p. 130 et suiv.

[3] Pour ne rien omettre, il faudrait ajouter aux taxes d'octroi quelques-taxes locales analogues aux taxes spéciales de l'Angleterre; ainsi, à Paris, la taxe du balayage et les droits de halles, etc.

[4] Dans certains départements (Savoie, Haute-Savoie, Aveyron, Seine-et-Marne, Seine-et-Oise) le nombre des impositions par commune ayant un octroi dépasse 100, tandis que dans d'autres (Haute-Saône, Vosges) ce nombre est de moins de 25.

mentaires que l'impôt respecte, viandes, fruits, beurre, etc., et en tire 84 millions (la viande entre dans ce chiffre pour près de 55 millions), alors cependant qu'une première ordonnance de 1814 leur accordait l'immunité. Enfin, les municipalités n'ont pas toujours ménagé l'intérêt industriel en créant des impositions sur les combustibles (produit 40,8 millions), les fourrages (16,8 millions) et sur certaines matières premières (29 millions environ).

Par la multiplicité des articles taxés, les octrois mettent des entraves gênantes à la circulation des produits et à la fabrication. Ils ont même ressuscité, jusqu'à un certain point, les anciennes douanes intérieures; car, malgré les efforts du Conseil d'État pour réprimer ces abus, les octrois, au moyen des tarifs différentiels, peuvent réserver le marché aux produits de la région en écartant les produits analogues venus de loin : une ville entourée de bois imposera très-fortement le combustible minéral afin de faciliter la consommation du combustible végétal[1]. Les octrois ont donc, indépendamment de l'improportionnalité qu'ils partagent avec les taxes de consommation perçues par l'État sur les objets de consommation usuelle, et des nombreuses fraudes qu'ils provoquent, des vices propres qui rendraient très-désirable leur suppression. Les frais de perception sont en moyenne de 8,6 p. 0/0, mais surtout dans les petites villes ils atteignent 14, 15, 16 p. 0/0, parfois même 18,5 p. 0/0. Cette cherté de la réalisation s'ajoute aux autres griefs contre les octrois.

L'abolition des octrois en France est depuis longtemps demandée[2]. Plusieurs États n'ont jamais eu d'octrois, ainsi la Russie, la Suède, la Norwège, etc. La France pourrait-elle imiter l'exemple des pays qui les ont abolis comme la Belgique, la Suisse, le Danemark et se félicitent de cette réforme si essentiellement populaire[3]? L'Italie est avec la France le seul grand

[1] Il est à peine besoin de faire observer qu'il n'y a rien de commun entre des mesures protectrices prises à l'égard des industries étrangères par le législateur et dans l'intérêt collectif de la nation, et les douanes intérieures qui modifient l'application des règles générales de la concurrence au profit de certaines industries locales et au détriment d'autres industries nationales.

[2] Elle fut même décrétée par les députés de l'Assemblée nationale au lendemain du coup d'État.

[3] Les octrois ont été abolis depuis longtemps en Angleterre, dans la plupart des pays allemands, en Belgique (1860), en Hollande (1865), en Espagne (1869), en Prusse (1875).

pays d'Europe qui ait encore un système général d'octrois[1]. La faiblesse relative des impôts d'État en Belgique a permis de compenser le produit de l'octroi, par l'abandon aux communes d'une partie du produit des taxes directes, d'une partie aussi des recettes postales et par le relèvement d'un certain nombre de droits fiscaux à l'importation. On sait que la Prusse est à la veille d'abandonner aux communes le produit de l'impôt foncier.

En France, les dépenses de l'État ne permettraient d'opérer qu'un prélèvement assez faible sur le produit des impositions directes; et les dépenses locales, surtout dans les grandes villes, ont suivi une telle progression[2] qu'il serait, en bien des cas, impossible de recourir à de nouveaux centimes additionnels sur l'impôt foncier ou l'impôt mobilier pour combler le vide que l'on aurait fait dans le budget des communes[3]. Aussi, la plupart des hommes d'État sont d'avis qu'une suppression immédiate dans la situation financière de plusieurs villes de France serait peut-être une témérité. Heureusement, ce n'est qu'une difficulté transitoire; le domaine industriel des grandes villes (celles-là même qui sont le plus obérées) est destiné à produire beaucoup plus à l'avenir qu'en l'état présent des choses; de plus, les emprunts, à l'aide desquels ont été entrepris les travaux de transformation des villes, sont soumis à un amortissement qui en fera disparaître la charge; enfin, on peut compter sur l'accroissement de la richesse générale et spécialement sur celui de la valeur des propriétés bâties. La réforme progressive des octrois, par la substitution des

[1] En Italie, les octrois sont principalement perçus au profit de l'État et seulement sous forme de taxes additionnelles au profit des villes. En Autriche, existent des taxes communales de consommation ayant un caractère subsidiaire.

[2] C'est à cause du développement des dépenses municipales qu'on est arrivé à demander aujourd'hui à l'octroi près de six fois plus qu'en 1830 (53 millions 1831) et que les centimes additionnels communaux ont suivi une progression à peu près égale. Au surplus, la statistique financière des grandes villes publiée par Körösi, donne d'intéressantes indications sur le développement des dépenses des villes en pays étranger. Partout l'augmentation a été considérable, et si Paris est la ville d'Europe la plus lourdement taxée, il est d'autres capitales, Berlin et Vienne, par exemple, dont les dépenses ont aussi suivi une très-rapide progression depuis 1869.

[3] A Paris, le produit de l'octroi, 150 millions, dépasse de beaucoup le produit total des quatre contributions directes (27,5 millions) soit par tête 65 fr. 50 contre 12. A Vienne sur 41 fr. par tête, les impôts directs entrent pour 35 fr. 25.

taxes directes modérées, pourrait être commencée avec prudence en attendant que, sous l'influence de ces causes favorables, on puisse en décréter la suppression complète.

C'est dans cet esprit que la réforme des octrois a été poursuivie dans les dernières années : une solution acceptable a été proposée à la Chambre des députés et votée par elle en 1889 (séance du 11 mars) : « Les communes pourront remplacer leurs octrois en tout ou en partie par des taxes directes sous réserve de l'approbation législative et en outre sous les conditions suivantes : ces taxes ne pourront être prélevées que sur des propriétés et objets situés dans la commune ou sur des revenus en provenant; elles devront s'appliquer à toutes les propriétés et objets ou revenus de même nature; elles devront être assises sur des propriétés ou objets tangibles ou des signes apparents de richesse; elles devront être proportionnelles. Il ne pourra à l'avenir être établi d'octrois dans aucune commune [1]. » Au lieu de créer des taxes directes de remplacement ou d'abandonner aux communes comme cela a été proposé le produit d'une ou de deux contributions directes, ce qui en l'état de nos finances [2] serait une impossibilité, n'eût-il pas été préférable de répartir entre les communes les recettes fiscales résultant des relèvements opérés par le tarif de douanes de 1891 ? En supposant que dans une mesure quelconque ces relèvements grèvent la consommation, il y aurait pour elle, dans la substitution des droits de douanes aux octrois, une équitable compensation. Sans doute on n'eût pas pu ainsi supprimer tous les octrois, mais on eût pu alléger la charge de ceux qui sont les plus lourds pour les

[1] Chambre, *Débats*, 1889, 1re délib., p. 533 et suiv. Sur la réforme ou la suppression des octrois, depuis 1870, consulter plusieurs propositions, celle de Ménier (1880) relative à la transformation des octrois en taxes directes sur le capital 4 p. 0/00 (Chambre, *annexes*, 5 et 12 avril 1880 ; celle de M. Yves Guyot (Chambre, session 1882, p. 197); du même, en 1886, la *Suppression des octrois* et Rapport sur une nouvelle proposition de loi (Chambre, 1888, session extraordinaire, p. 682 et suiv.).

[2] C'est ce qu'avait proposé Glais-Bizoin en 1870. C'est aussi l'objet d'une proposition de M. Guillemet, qui cependant n'abolit les octrois que pour l'avenir et laisse aux communes (comme le projet Yves Guyot) la faculté de les convertir en taxes directes. V. Chambre, session 1890, *annexes*, p. 512 et session 1892, p. 815 et suiv. Quelques publicistes ont aussi recommandé cette solution MM. Lemoyne, Boiteau, Deloynes, *Les octrois et les budgets municipaux;* Hennequin, *Notes statistiques sur les octrois*, 1886.

budgets des classes ouvrières. Dans le même but, l'auteur du premier projet de budget de 1893 (projet Rouvier) avait ingénieusement rattaché la réforme des octrois à celle de l'impôt sur les boissons : 1° à l'avenir les villes ne pouvaient plus établir de taxes d'octroi sur vins, cidres, bières, poirés et hydromels; 2° les taxes existantes sur les mêmes boissons ne pouvaient être relevées; 3° pour le temps suivant l'expiration de la période pour laquelle les octrois avaient été autorisés, il était décidé que ces droits ne pourraient dépasser les droits perçus pour le compte du Trésor[1]. Si les impôts sur les boissons hygiéniques au profit de l'État sont entièrement abolis *a fortiori* n'y aurait-il pas lieu de restreindre le pouvoir des communes de les taxer à l'octroi?

§ VI.

Ensemble des charges fiscales; dégrèvements et réformes.

1288. Appréciation de l'ensemble des charges fiscales. — Les impositions publiques ou locales sont soumises à des variations qui ne doivent pas dépendre du pur caprice du législateur. Sous un système de taxes multiples, le principe supérieur étant la proportionnalité générale, il faut veiller, soit qu'on aggrave, soit qu'on modère les impôts, à établir entre les contribuables une équitable répartition ou à faire cesser les inégalités existantes. Malheureusement, cette règle a été maintes fois méconnue, mais jamais peut-être autant qu'en France après 1870 (n° 1246). Pour s'en assurer, il n'y a qu'à comparer les recettes ordinaires des budgets de 1869 et de 1877 : on voit que la différence est de 830 millions (2,730 au lieu de 1,900); or, cette énorme augmentation a été demandée, jusqu'à concurrence de 721 millions, aux impôts indirects (2,044 au lieu de 1,323), et seulement pour 164 millions aux contributions directes (689 au lieu de 525)! Sur les 2,044 millions de contributions indirectes du budget de 1877, si l'on élimine 610 millions environ qui sont représentés,

[1] Exp. des motifs, Chambre, session 1892, *annexes*, *J. off.*, p. 398.

tant par des droits à l'importation sur les marchandises diverses que par l'impôt somptuaire sur le tabac et le produit des postes, on reste en présence d'une masse de 1,430 millions constituant des impôts pour la plupart improportionnels : les uns frappant la propriété d'une manière exorbitante et inégale comme il arrive pour la plus grande partie des 620 millions provenant de l'enregistrement et du timbre, les autres, soit plus de 800 millions, demandés aux consommations usuelles, pesant d'un poids accablant sur les classes les moins aisées de la nation.

Malgré les dégrèvements successifs réalisés depuis 1876, et qui ont profité exclusivement (si l'on excepte l'impôt foncier des propriétés non bâties) aux contributions indirectes (dégrèvements sur les vins, les sucres; taxes de consommation supprimées, chicorée, papier, etc.), ces dernières contributions occupent encore dans notre budget une part trop grande, plus grande qu'elle ne l'est dans les autres États qui pratiquent l'un et l'autre genre de taxation.

En 1881, M. de Kaufmann établit les rapports suivants : pour la France 84 p. 0/0 d'impôts indirects contre 16 p. 0/0 d'impôts directs. Dans la Grande-Bretagne qui vient aussitôt après nous, les quotités correspondantes étaient à la même date 82 et 18 p. 0/0, puis en Autriche 76 et 24; dans les Pays-Bas et en Russie 74 et 26, en Belgique 70 et 30, en Italie 65 et 35; en Prusse et en Suisse 64 et 36. Partout, mais surtout chez nous et en Angleterre, il semble bien que la facilité relative de la perception des impôts indirects ait fait oublier toute autre considération. Depuis dix ans cependant en France la prédominance des impôts indirects est devenue moins excessive : en 1892 les impôts indirects et les monopoles ont donné 2,654 millions contre 845 millions de contributions directes et taxes assimilées[1]. Le rapport actuel est 70 p. 0/0 contre 30 p. 0/0. Il faut attribuer aux dégrèvements de 1880 ce changement car, depuis 1882, les contributions directes et indirectes ont suivi une progression à peu près égale. En Angleterre la part relative des contributions directes a obtenu un notable accroissement; en

[1] V. produit des impôts en 1892, *J. off.*, 10 février 1893. Les chiffres donnés au texte sont ceux du budget ordinaire et du budget sur ressources spéciales réunis.

Italie, au contraire, on a eu recours dans une plus forte proportion aux impôts indirects[1].

Un pays ne peut supporter une charge fiscale indéfinie. La mesure d'élasticité des facultés imposables est limitée de deux manières : par l'étendue du revenu national et aussi par les conditions de la concurrence internationale; car il est évident que l'impôt, pour une part d'autant plus forte que la concurrence est plus inégale, s'ajoute au coût de production de la fabrication indigène. Lorsque cette mesure est dépassée, le mouvement d'accumulation de la richesse s'arrête et la production découragée se restreint. Nul doute que, par suite de réformes fiscales en sens contraire, de 1840 à 1876, la rivalité industrielle de l'Angleterre ne soit alors devenue beaucoup plus redoutable pour notre pays. Les dégrèvements opérés par l'Angleterre dans cette période de trente-cinq ans étant de 700 millions, et l'aggravation de nos charges après 1870 ayant dépassé ce chiffre, une inégalité de plus de 1,500 millions fut ajoutée aux autres causes d'infériorité de notre production industrielle.

Les charges fiscales de la France ont-elles atteint la limite extrême d'élasticité? Si, des recettes ordinaires 3,350 millions de fr. (budget de 1893), des 454 millions de l'ancien budget sur ressources spéciales, et du produit des octrois et autres taxes communales, environ 400 millions, on déduit ce qui ne vient pas de l'impôt, c'est au moins à 3,500 ou 3,700 millions qu'il faut porter le chiffre total des charges fiscales supportées par la France, ce qui est, comme on sait, plus du quart du revenu net. Ce n'est pas une charge proportionnellement plus lourde qu'aux époques antérieures, mais on n'imagine pas que le prélèvement fiscal puisse être porté beaucoup au delà sans nuire gravement

[1] M. Cerboni a étudié, de 1882 à 1888, le mouvement des impôts indirects et des impôts directs dans les principaux États d'Europe. V. *Bull. de stat.*, 1890, t. II, p. 618 et 619. Voici lè tableau qu'il a dressé :

	Impôts directs. p. 0/0	Impôts indirects. p. 0/0
Angleterre	+ 17.41	— 1.97
Allemagne	+ 4.76	+ 14.18
Autriche-Hongrie	+ 8.41	+ 11.25
France	+ 7.50	+ 8.02
Italie	+ 1.65	+ 22.63
Russie	— 43.03	+ 12.85

au développement de la richesse générale (nos 1226 et 1231).

Il est un signe à peu près certain auquel on peut reconnaître si un pays a une vitalité économique égale à ses charges fiscales, c'est lorsque le produit des impôts donne des plus-values régulières en rapport avec le développement de ses forces productives. Si, par exemple, l'épargne capitalise annuellement 2 milliards, que la fortune nationale soit de 200 milliards et la masse des impôts de 3 milliards, il y aura pour cet accroissement de un centième, une plus-value de 30 millions. Or, l'épargne n'est que l'un des éléments à considérer, il faut encore faire la part du progrès de l'art industriel et de l'augmentation de la population, également sources de plus-values. Enfin, les recettes budgétaires sont influencées par l'état industriel et commercial; en temps de crise il y a contraction. En France, malgré la lourdeur du fardeau, les recettes des impôts indirects, dès 1875, ont donné des plus-values. En 1877, année de crise, il y a eu une moins-value de 13 millions. Les plus-values ont repris ensuite : 89 millions 1879; 70 millions 1880; 117 en 1881[1]; 2 millions 1882, 33 en 1883. A partir de 1884, nouvelle et plus longue crise : moins-value de 2 millions 1884, de 12 millions 1885, de 31 millions 1886, de 17 millions 1887. Enfin, depuis 1888, les plus-values ont reparu : 47 millions en 1888, 24 en 1889, 59 millions en 1890, 101 millions en 1891, 49,6 en 1892.

Les plus-values budgétaires de 1877 à 1882 ont permis d'alléger les charges fiscales d'une somme d'environ 300 millions. Dans cette période, 1877 à 1882, ont été supprimés : l'impôt

[1] Comment ces plus-values sont-elles calculées? D'après un usage qui remontait aux financiers de la Restauration, les prévisions de recettes de l'exercice futur étaient établies sur les recettes de l'exercice écoulé et non sur celles de l'exercice en cours : ainsi les plus-values de 1882 ressortaient de la comparaison avec le produit effectif de 1880. M. Léon Say avait proposé de calculer les recettes de l'année suivante d'après celles de 1881, mais en les relevant de la moyenne annuelle des plus-values constatées dans les trois années précédentes. Il fut décidé qu'on les relèverait d'après la plus-value moyenne des cinq dernières années. Ce procédé n'a pas grand inconvénient pratique; toutefois, on a injustement critiqué le mode auparavant suivi et regardé comme fictives les plus-values qui étaient calculées selon l'usage ancien, à l'appui duquel il y a bien des raisons plausibles à donner, car la progression du rendement des impôts peut ne pas être continue, et il serait imprudent d'escompter l'avenir au même taux que le présent. Cf. sur ce sujet, *Dictionnaire des finances* de Léon Say, art. Budget de l'État, n. 24 (Boiteau) et M. Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, t. II, p. 44.

sur la petite vitesse, sur les savons, sur la chicorée, sur les droits de navigation intérieure; des dégrèvements ont été opérés sur les sels, les huiles, les patentes, les vins, les sucres; la réforme postale, la réforme télégraphique, les modifications aux taxes sur les voitures, les chevaux, le timbre des effets de commerce ont aussi diminué les recettes du Trésor. De 1885 à 1892, de nouveaux dégrèvements ont été réalisés s'élevant à 150 millions sur les sucres, l'impôt foncier, les patentes, les ventes judiciaires, les passeports, les transports par grande vitesse, les frais de justice; l'impôt sur le papier a été aboli [1]. Ce n'est pas le moment d'examiner, ni si ces plus-values sont restées vraiment disponibles, à cause de la situation des finances, ni si un autre usage eût pu en être fait, par exemple, s'il eût été possible ou avantageux de les affecter à l'amortissement de la dette publique, ni enfin, si la situation financière présente (1893) comporterait la possibilité de nouveaux dégrèvements, notamment sur les boissons. Ce sont là des questions complexes qu'il faut réserver. En supposant que la politique du dégrèvement, dans l'hypothèse actuelle ou dans toute autre, soit le parti le plus opportun, la science financière intervient pour poser quelques préceptes au sujet du but à atteindre, et de la méthode à suivre dans les réformes.

Nous avons parlé de dégrèvements se plaçant à la suite de plus-values budgétaires, c'est en effet la condition première. En l'absence de plus-values toute réforme fiscale est imprudente, car alors on est obligé, en supprimant un impôt, de trouver une taxe de remplacement qui ne soit pas aléatoire, sinon la réduction aurait le caractère d'une véritable aventure. Lors, au contraire, que la situation financière est favorable, il peut être question de réformes fiscales ou de dégrèvements.

1289. Règles à suivre pour les dégrèvements. — Les dégrèvements peuvent s'opérer, soit par voie de réductions pures et

[1] Par contre, quelques ressources fiscales nouvelles ont été créées au moyen du relèvement de certains impôts existants : l'impôt sur les valeurs mobilières a été porté à 4 p. 0/0. Par la même loi de finances de 1891, l'impôt sur les affiches murales a été relevé. On a créé enfin une taxe spéciale pour les analyses faites dans les stations et laboratoires de l'État pour le compte des particuliers.

simples, soit par changements dans l'assiette de certains impôts existants ou par substitution d'impôts nouveaux ou d'impôts anciens.

S'il s'agit de dégrèvements simples, il est utile de distinguer s'ils ont pour objet unique l'intérêt économique de la production et de la consommation ou s'ils sont destinés à réparer l'injustice de la répartition. Au premier cas, l'idéal serait de faire profiter tous les contribuables de la réduction de l'impôt, afin de ne pas créer une inégalité qui, par hypothèse, n'existe pas. Rien n'est plus aisé lorsque le dégrèvement porte sur des impôts directs, surtout si ce sont des impôts de quotité; il suffit alors de modifier les tarifs des contributions assises sur les différentes branches du revenu. Mais peut-on procéder de même par un dégrèvement proportionnel sur l'ensemble des contributions indirectes? Non, en tant du moins qu'il s'agit de taxes de consommation. Ce procédé, malgré son évidente équité, doit être déconseillé. L'expérience a prouvé que seuls les dégrèvements considérables sont efficaces et qu'il vaut mieux supprimer ou réduire dans une forte proportion un petit nombre de taxes que de procéder par demi-mesures. Si la réduction du droit est faible, les intermédiaires sont seuls à en profiter; c'est ainsi que, à diverses reprises, malgré la diminution des droits d'octroi sur la viande ou sur les boissons, le commerce de détail a maintenu ses prix. Aux États-Unis, le commissaire du revenu intérieur, dans son rapport officiel de 1880, constatait que les intermédiaires avaient uniquement bénéficié d'une réduction de l'impôt sur le tabac qui fit perdre au Trésor 45 millions de francs. On pourrait multiplier les exemples de même genre[1].

Quant à la production, elle ne profite du dégrèvement que tout autant qu'il s'agit de marchandises dont la consommation est peu active ou l'offre très-abondante, en sorte que l'impôt a dû rester à la charge définitive du fabricant; sinon, il n'y a que

[1] En sens inverse, lorsque l'augmentation d'un impôt est devenue nécessaire, il n'y a aucun avantage pour le consommateur à ce qu'on la restreigne en deçà des limites probables de la surélévation des prix; par exemple, après 1870, on avait augmenté l'impôt du sel de 2 cent. 1/2 par kilogr. Une surtaxe de cinq centimes n'eût pas augmenté davantage le prix de détail. Les commerçants prirent, en effet, prétexte de l'impôt pour élever le prix de cinq centimes par kilogr., parce que, dans l'usage, cette somme est devenue la plus faible unité de prix.

la suppression de l'impôt qui puisse être utile aux producteurs, en faisant disparaître l'exercice ou les autres mesures de contrôle et les formalités auxquelles la perception de l'impôt donne lieu. Le dégrèvement peut aussi être motivé par une combinaison fiscale lorsqu'il est démontré que la consommation est comprimée à raison de l'exagération des droits et qu'elle est susceptible d'expansion avec des droits moindres. L'exemple du dégrèvement des taxes télégraphiques est le meilleur qu'on puisse choisir. Presque toujours la réduction des droits a pour effet immédiat une diminution de recettes, mais l'intérêt général et même l'intérêt du fisc prescrivent néanmoins de l'opérer, parce qu'on stimule ainsi l'activité économique[1]. Il n'y a pas à revenir sur ces considérations qui ont été antérieurement exposées au sujet de la réforme postale en Angleterre et en France.

Si, maintenant, l'on envisage la seconde hypothèse, celle où les dégrèvements sont destinés à redresser le vice d'inégalité du système fiscal, la difficulté n'existe encore que relativement aux contributions indirectes. Le principe est cependant bien simple : les impôts les plus gravement improportionnels ou les plus contraires à l'activité économique doivent être réduits ou supprimés en premier; à ce titre les impôts sur les boissons hygiéniques devaient motiver les réductions les plus urgentes. Il est aussi très-heureux qu'on ait choisi pour le dégrèvement dans le budget de 1892 les droits sur les transports; c'est une réforme complémentaire du dégrèvement postal.

Toutes choses égales d'ailleurs, la préférence appartient aux contributions récemment établies. La raison en est déjà connue : les impôts de fraîche date non seulement ne sont pas, en règle générale, entrés en pleine productivité, mais surtout n'ont pas eu le temps de se répercuter définitivement. Le trouble économique causé par leur création n'ayant pas disparu, il y a lieu de le faire cesser, puisque la situation financière permet d'y mettre un terme. Cette remarque s'applique particulièrement aux im-

[1] C'est grâce à la simultanéité des dégrèvements et de l'expansion de la richesse publique que l'Angleterre a vu ses recettes fiscales s'accroître de 440 millions de 1850 à 1880, bien qu'elle ait supprimé plus de 700 millions d'impôts dans cette période trentenaire. De 1880 à 1892 on compte environ 575 millions de francs de dégrèvements, mais par contre 500 millions d'impôts nouveaux. *Statistical abstract,* 1892 et *Bull. de stat.* (min. fin.), 1892, t. II, p. 643.

pôts accessoires de consommation créés en France depuis 1870 et là plupart supprimés aujourd'hui.

Quant aux impôts anciens, le dégrèvement fondé sur l'improportionnalité se heurte, comme on le sait, à une objection de doctrine : on connaît l'opinion d'après laquelle ce vice initial serait purgé par l'effet des répercussions successives. Nous avons fait justice de cette thèse trop absolue : les répercussions ne s'opèrent pas toujours complètement et elles ne s'opèrent qu'à la longue. Les impôts de consommation sur les denrées usuelles causent aux classes peu aisées des souffrances prolongées, et la progression à rebours dont ils sont entachés ne disparaît pas toujours par un rehaussement équivalent des salaires.

Puisqu'il serait inexact d'admettre que les impôts anciens sont par cela même les meilleurs, les réformes financières ne doivent pas être écartées systématiquement comme des utopies dangereuses; les dégrèvements, les modifications dans l'assiette des contributions, enfin le remplacement des plus mauvais impôts par des taxes nouvelles peuvent constituer selon les cas des mesures équitables et opportunes.

1290. Plusieurs plans de réforme générale de notre régime fiscal ont été élaborés. Si l'on écarte ceux qui reposent sur le principe irréalisable de l'impôt unique, la question qui se pose, est seulement de déterminer par quelle voie on peut arriver à rétablir une plus juste proportion entre les impôts directs et les impôts indirects. En effet, à cause de l'étendue de nos charges budgétaires, aucun esprit pratique ne peut se faire illusion au point de croire qu'il soit possible d'imiter l'exemple de l'Assemblée Constituante de 1791, et de supprimer la dualité fiscale qui se retrouve d'ailleurs partout à l'étranger en éliminant l'ensemble des contributions indirectes. On s'accorde seulement à reconnaître que la part de ces impôts est excessive.

Quant aux contributions directes, deux combinaisons sont en présence. L'une assez radicale, mais aussi trop aventureuse, a pour principe la suppression de nos impositions directes, impôt foncier, contributions personnelle, mobilière, patentes dont les bases sont jugées trop étroites ou mal choisies, dont aussi la productivité n'a aucune souplesse. On propose pour les remplacer soit un impôt général sur le revenu, atteignant des sources de richesses jusqu'ici épargnées (n° 1270), soit un

impôt mixte sur le revenu et le capital. Le capital serait atteint de deux manières, d'abord par des taxes actuellement existantes, mais dont les tarifs seraient relevés (impôts sur les successions, les donations) ou conservés (taxes des biens de mainmorte, taxes somptuaires sur les chevaux, voitures, billards, cercles, etc.), et en second lieu par un impôt sur les différentes catégories de capitaux, taxés à un taux différent selon qu'il s'agit de propriétés de plaisance, de maisons d'habitation ou de rapport, de maisons de commerce, meubles meublants, outillage industriel ou agricole, etc... Ce plan de réforme ne se propose cependant pas de réduire la part des contributions indirectes. Si, des impôts indirects, on retranche l'impôt sur les boissons hygiéniques, par contre on demande à l'alcool soumis au monopole et aux autres exploitations industrielles de l'État (tabac, postes, etc.) plus encore que sous le régime actuel. L'impôt sur le revenu et sur le capital ne seraient donc qu'un impôt complémentaire. L'importance considérable des impôts supprimés simultanément, contributions directes et impôt sur les boissons, l'aléa des impôts de remplacement, sont les objections peut-être décisives qui se dressent contre ce plan hardi[1]. L'expérience faite par la Prusse en 1891 fournit-elle un argument aux partisans de cette réforme fiscale? Non, quoiqu'il puisse le sembler. Le pivot de la réforme prussienne est l'impôt sur le revenu, lequel, dans le plan qui vient d'être exposé, ne joue qu'un rôle complémentaire, or le succès de cette réforme est dû à un système de taxes ouvertement progressives devant lequel le législateur français a jusqu'ici reculé. Enfin, il y a une différence de méthode évidente : en Prusse on n'a pas fait table rase d'une grande partie des impôts, on s'est borné à réformer l'impôt sur le revenu et l'impôt des classes déjà existants. C'est seulement après le succès de cette réforme restreinte qu'il a pu être question d'abandonner (pour l'État) l'ensemble des impôts directs (impôt foncier et impôt industriel).

On ne saurait trop y insister. Il y a grave imprudence à supprimer en bloc tout un système d'impôt pour y substituer des

[1] Nous donnons ainsi l'analyse d'une proposition de loi, importante par le nombre de signataires, dont il a été plusieurs fois question déjà, la proposition Maujan. On trouvera n° 1270 la 'partie de cette proposition concernant l'impôt sur le revenu et le renvoi aux sources.

recettes toutes nouvelles et par conséquent plus ou moins aléatoires. Une autre politique fiscale doit être suivie : elle consiste à modifier une à une nos contributions directes, à continuer la méthode expérimentale qui a été inaugurée en 1890 pour la propriété bâtie, en 1892 pour l'impôt des portes et fenêtres, à corriger ainsi l'insuffisante productivité des taxes directes, à chercher dans un impôt complémentaire, établi à un taux assez faible et sur une base rigoureusement proportionnelle, un supplément de recettes permettant sans imprévoyance de dégrever et ensuite de supprimer les plus improportionnels de nos impôts indirects, enfin de réduire dans l'ensemble de nos recettes fiscales la part trop prépondérante de cette dernière espèce d'impôts. Si la réforme fiscale était entreprise dans cet esprit, nous n'aurions aucune objection contre l'impôt mixte sur le revenu et le capital qui, nous l'avons dit, nous semble préférable, à la taxation exclusive sur l'un des deux éléments. Divisée ainsi en plusieurs tâches successives, n'abandonnant l'organisation actuelle que dans la mesure strictement nécessaire pour opérer une transformation inévitable, la réforme fiscale risquerait moins d'alarmer les intérêts ou d'aboutir à des mécomptes financiers. On épargnerait enfin au pays le retour de l'agitation si vive dont les esprits ont été possédés au grand détriment des affaires pendant que s'accomplissait l'œuvre financière d'ailleurs si critiquable de l'Assemblée nationale de 1871.

SECTION IV.

CRÉDIT PUBLIC.

CHAPITRE I.

NOTIONS GÉNÉRALES. — EMPRUNTS ET IMPÔTS. — ORIGINES ET DÉVELOPPEMENTS DES DETTES PUBLIQUES. — ÉVALUATION COMPARATIVE DES CHARGES QUI EN RÉSULTENT.

1291. Notions générales sur le crédit public. — Les emprunts des États, de même que ceux des particuliers, se distinguent suivant la durée du crédit qu'ils procurent. Les uns consistent en obligations à brève échéance dont l'ensemble forme la *dette flottante*. Les autres sont des engagements à long terme et très-souvent même perpétuels : *dettes amortissables et consolidées*. En matière de crédit public, ces distinctions présentent un intérêt tout spécial; elles correspondent à des diversités profondes dans les causes et dans la nature des opérations de crédit.

Si l'on envisage la dette flottante, sa raison d'être essentielle est l'impossibilité de faire coïncider exactement les dépenses avec la perception des revenus ordinaires, impôts ou recettes domaniales. Lorsque les dépenses précèdent les rentrées, il est nécessaire de demander au crédit une anticipation de ressources. Sous ce rapport, le crédit public pourrait d'ailleurs, à défaut d'autre cause, s'expliquer de la même manière que le crédit privé, c'est-à-dire qu'il repose en pareil cas sur une garantie pécuniaire. En effet, pourvu que la dette flottante soit contenue dans une juste mesure, elle a un gage réel presque immédiat. Malheureusement, il existe une autre origine des dettes flottantes : au lieu de constituer un simple fonds de roulement pour le Trésor, elles servent trop souvent à couvrir des

déficits budgétaires en attendant un règlement définitif par l'ouverture du grand livre de la dette publique. La dette flottante est alors la conséquence d'une situation financière mal réglée. Réduite aux opérations courantes de trésorerie dans les pays dont les finances sont administrées avec prévoyance, la dette flottante y est peu considérable. Les États obérés, ou qui sont aux expédients, en font au contraire abus, mais non sans ébranler leur crédit général.

Les emprunts perpétuels ou à longue échéance constituent l'application la plus importante et la plus caractéristique du crédit des États. Ils sont émis pour couvrir des dépenses extraordinaires. Grandes guerres et calamités publiques, création ou accroissement de l'outillage national, entraînent des besoins financiers qui dépassent de beaucoup les recettes normales et qu'il serait souvent impossible de solder à l'aide d'une augmentation même très-forte des impôts existants[1]. De là l'origine des dettes consolidées sur lesquelles il serait imprudent de porter un jugement absolu puisqu'elles proviennent de causes, les unes désastreuses, les autres profitables à l'avenir économique du pays, mais qui ont pris, parmi les nations modernes, un accroissement prodigieux et maintes fois excessif.

Admettons pour l'instant qu'il soit fait un usage légitime et mesuré du crédit public, la question qui se pose alors est celle de savoir sur quoi ce crédit est fondé et par quels points il se distingue du crédit privé. Un seul pays en Europe, la Prusse, jouit d'un crédit patrimonial identique à celui d'un particulier : bien que, depuis 1875, par suite de diverses causes dont la principale a été le rachat et la construction des chemins de fer, la dette prussienne se soit élevée de 1,200 millions de francs à 7,200 millions (1892), le service de cette dette, 330 millions de francs, est notablement inférieur au revenu net domanial (n° 1214). On serait presque en droit de dire que la Prusse n'a pas de dette. Pour un particulier ce serait assurément un avantage : nul n'inspire plus confiance que celui dont le crédit est intact. Mais apparemment le crédit des États se mesure d'une autre manière, car il est hors de doute que plusieurs des nations européennes, parmi celles qui depuis longtemps sont grevées de dettes con-

[1] Cons. sur la classification des différentes causes de dépenses extraordinaires, Wagner, dans Schönberg, t. III, p. 557 et suiv.

sidérables, ont joui et continuent de jouir d'une force de crédit que n'a pas possédée la Prusse, dont les emprunts n'ont pas toujours été très-facilement couverts. Sa dette, avant les développements qu'elle a pris depuis quinze ans, était trop faible pour que le crédit de l'État pût être soutenu par un ensemble suffisant d'opérations sur les marchés de fonds publics.

C'est, qu'en effet le crédit public s'appuie sur des garanties autant et peut-être plus encore morales que matérielles. Presque partout, l'insuffisance de la valeur des biens domaniaux, l'absence de sanction positive envers l'État qui se soustrairait à ses engagements et, en outre, l'incompressibilité des dépenses collectives rendraient inexplicable le maintien de la confiance publique pour qui voudrait l'analyser d'après les principes ordinaires du crédit commercial. La vitalité d'un pays, sa force d'expansion économique seraient elles-mêmes des gages imparfaits s'ils n'étaient fortifiés par une obligation morale à laquelle les nations honnêtes se soumettent fidèlement, à savoir le respect sacré, à travers les révolutions et les siècles, des engagements pris par l'État.

La sanction morale, fondée sur l'unité nationale et la solidarité des générations successives, fait la force du crédit public : les nations ont une durée telle, qu'elle équivaut, au point de vue des prévisions humaines, à la perpétuité; aussi l'incertitude ou la faiblesse du gage matériel est-elle compensée par la garantie de l'exécution loyale pendant un temps indéfini d'une dette qui s'impose à tous dans le présent et dans l'avenir. C'est même à cause de cela que les dettes publiques affectent fréquemment la forme de constitution de rentes perpétuelles, si rare, de nos jours, dans les conventions particulières. Une dette publique perpétuelle ou à très-long terme procure à l'État emprunteur un capital immédiatement disponible au moment où elle se forme, mais elle impose aux générations futures, de même qu'à la génération actuelle, le service des intérêts. L'avenir est grevé au profit du présent. Deux questions d'ordre différent se posent à cet égard : il faut examiner d'abord si cette combinaison est légitime, puis quels en peuvent être les avantages ou les inconvénients économiques.

1292. **Légitimité et appréciation économique des emprunts publics.** — La légitimité des emprunts perpétuels ou à long terme

a été contestée[1] : à chaque génération, a-t-on dit, le devoir d'acquitter ses dettes, spécialement celles qui proviennent des erreurs et des fautes commises. La réponse à l'objection est dans le principe d'hérédité ou de solidarité nationale : une nouvelle génération ne doit pas plus pouvoir rejeter les charges que le passé lui lègue qu'il n'est question pour elle de se priver de recueillir soit les richesses accumulées antérieurement soit l'expérience et la science acquises. Voudrait-on profiter de ces avantages et n'assumer aucune charge ? le crédit public serait détruit dans son essence même. Mais il y a de meilleures traditions à instituer que des traditions de banqueroute : le legs du passé, actif et passif, est indivisible. On fait d'ailleurs observer que, aux époques où le gaspillage des fonds publics aurait pu faire paraître plus injuste le procédé des emprunts, même alors, les progrès accomplis par les pays civilisés dans l'art industriel et l'immobilisation successive des capitaux qui s'y produit ont encore rendu profitable l'acceptation de l'hérédité nationale. Ainsi, malgré les plus étonnants revers et le fardeau d'une dette considérablement accrue, la France actuelle n'a pas à renier l'œuvre économique des soixante-quinze premières années de ce siècle, car, avec cette charge si lourde cependant, elle est sans contredit plus riche que la France de la fin du dix-huitième siècle.

La légitimité des emprunts ne saurait donc éveiller de doutes sérieux, mais ils donnent prise à des critiques d'ordre politique. Lors de la guerre de Crimée, M. Gladstone les développa avec une grande éloquence devant la Chambre des communes : « Les frais de la guerre, disait-il, sont le frein moral que le Tout-Puissant impose à l'ambition et à la soif de conquêtes inhérentes à tant de nations. Il y a dans la guerre une sorte d'éclat et d'entraînement qui lui donne un certain charme aux yeux des masses et en dissimule les maux. La nécessité de payer par avance les frais qu'entraîne la guerre est un frein salutaire. Cela fait réfléchir à ce que l'on fait et calculer d'avance l'avantage qu'on attend de la dépense dans laquelle on s'engage. » Cette dernière considération est plutôt encore applicable aux dépenses relatives aux travaux publics : l'emprunt donnant de grandes facilités de les accomplir, il serait à craindre qu'on ne cédât

[1] V. notamment Ed. Quinet, *la Révolution*.

parfois à un certain engouement. Ainsi donc, soit pour les œuvres de la paix, soit pour les œuvres de la guerre, on reproche aux emprunts d'encourager la politique d'aventures. Et de fait, les capitaux, de même que l'opinion publique, sont sujets à se laisser égarer : ils ne soutiennent pas que des entreprises légitimes et honnêtes. Par contre, on trouve des garanties dans l'esprit critique du contribuable prompt à protester contre une surcharge qui lui paraît injuste ou inopportune.

Il y a en tout ceci un fonds de vérité. On ne saurait contester d'une manière absolue les dangers politiques de l'emprunt, mais il faut avouer que l'abus qui en peut être fait n'est pas une cause d'exclusion. L'économie financière doit apprécier l'instrument de crédit en lui-même, supposer qu'il est manié par une autorité sage et prévoyante et pour des fins légitimes.

Sur le terrain économique les avis sont très-partagés : en général, les économistes sont très-hostiles aux emprunts, tandis que les financiers et les hommes d'État s'y montrent favorables. Les divergences d'opinion remontent loin, mais au siècle dernier déjà la cause des emprunts publics gagnait du terrain. Il faut cependant reconnaître qu'elle était alors quelquefois défendue par de détestables sophismes. Voltaire prétendait qu'un État qui ne doit qu'à lui-même ne s'appauvrit pas et que ses dettes sont comme un nouvel encouragement pour l'industrie. Il rééditait ainsi un aphorisme célèbre du financier Melon : « les intérêts de la dette publique sont payés de la main droite à la main gauche. » La réflexion montre au contraire que l'emprunt, pas plus que l'impôt, n'est d'une manière constante ni un bien ni un mal. Ses effets dépendent de l'emploi qui est donné aux capitaux. Si c'est un emploi productif, les intérêts de la dette payés aux rentiers, au moyen d'une augmentation d'impôts, ont pour compensation une plus-value de richesse effective. Au cas contraire, ces intérêts s'ajoutent aux charges publiques générales sans qu'aucun bénéfice corresponde au sacrifice imposé à perpétuité aux contribuables.

1293. Comparaison économique de l'emprunt et de l'impôt. — Tout emprunt nécessite une ressource fiscale nouvelle pour le service des intérêts, mais, au lieu d'emprunter, on pourrait songer à demander le capital lui-même à l'impôt. C'est ce que conseillent les adversaires systématiques des emprunts. Deux ques-

tions se posent à cette occasion : serait-ce possible? Et en cas de réponse affirmative, serait-ce préférable? On se fait illusion lorsqu'on affirme qu'il y aurait moyen d'éviter d'emprunter en créant de nouveaux impôts. Dans les moments de grandes crises où il est déjà difficile de faire rentrer les contributions existantes, comment demander avec quelque chance de succès d'abondantes ressources nouvelles aux impôts? Mac-Culloch a subtilement prétendu que l'Angleterre aurait pu, entre 1793 et 1815, ne pas assumer le fardeau si lourd d'emprunts dépassant le chiffre de 11 milliards en créant de nouveaux impôts. Selon Mac-Culloch, il eût fallu surélever les impôts d'à peu près 150 millions par an ; mais l'économiste anglais paraît oublier que, pendant la même période, les impôts qui avaient été triplés ont soldé les dépenses des guerres continentales jusqu'à concurrence de près de 10 milliards, et que la limite de la productivité fiscale était déjà atteinte. La vérité est qu'à aucune époque, et moins de nos jours que jamais, à raison de l'énormité des dépenses de la guerre, on n'a réussi à prendre sur le fonds de l'impôt tous les crédits extraordinaires. L'Angleterre, qui est de toutes les puissances celle qui a demandé aux augmentations d'impôts la part relativement la plus forte, a toujours fait face aux frais des grands conflits internationaux pour les deux tiers environ au moyen de l'emprunt. M. Gladstone, malgré son aversion pour l'emprunt, n'a pas agi différemment lors de la guerre de Crimée. Il ne saurait donc être question d'exclure le crédit, cela est impossible, mais de savoir dans quelle mesure il est bon d'y recourir ou, au contraire, d'y substituer de nouveaux impôts. La réponse doit résulter de l'analyse des avantages et des inconvénients de l'emprunt.

Il est une première considération qui milite en faveur de l'emprunt et à laquelle on reconnaîtra une valeur décisive s'il s'agit de pourvoir à certains besoins de la défense nationale, par exemple à la prompte mobilisation de l'armée et aux dépenses d'approvisionnement en armes et en munitions au moment de l'entrée en campagne. Cette considération, c'est que par l'emprunt seul on peut opérer avec rapidité; le recouvrement de l'impôt exigerait trop de temps et serait trop incertain, car il y a des mécomptes à craindre quant à la productivité de nouvelles ressources fiscales. Au surplus, la puissance et la célérité de

l'emprunt sont des faits éclatants que les adversaires de ce système financier ne peuvent méconnaître, mais dont ils cherchent à infirmer l'autorité par diverses raisons. On allègue qu'au moyen de la constitution d'un trésor militaire, l'État pourrait suppléer à un appel au crédit. Ceci est vrai dans une certaine mesure, nous l'avons constaté déjà : un trésor est une ressource précieuse relativement aux premières dépenses d'entrée en campagne; elle permet de donner satisfaction aux besoins immédiats et d'attendre la réalisation de l'emprunt; car le crédit si prompt qu'il soit entraîne cependant quelques retards qui peuvent être funestes, mais un trésor de guerre ne peut dispenser de recourir au crédit [1].

On allègue encore, et c'est l'objection économique la plus grave, le trouble que produit l'emprunt quant à la distribution des capitaux. Une forte part des capitaux disponibles est attirée par un placement qui offre la garantie de l'État; elle est détournée des affaires industrielles, et spécialement des associations productives. La préférence des capitalistes pour les fonds publics décourage l'esprit d'entreprise; elle raréfie les capitaux circulants et, par conséquent, gène la production, hausse le niveau de l'intérêt, réduit les profits et produit le même effet sur les capitaux fixes au détriment des perfectionnements industriels et des améliorations foncières. Le capital disponible drainé par l'emprunt est centralisé; il cesse de féconder l'activité économique régionale et crée une classe de riches oisifs qui dépensent leurs revenus en prodigalités fastueuses. Voilà l'énonciation des griefs; on y ajoute que le trouble ainsi produit se prolonge aussi longtemps que les titres de l'emprunt, d'abord souscrits en grande partie par la spéculation, ne sont pas classés, c'est-à-dire ne sont pas devenus des titres recherchés par les capitaux de placement : l'épargne naissante n'est donc pas enlevée à un seul moment aux emplois industriels, mais elle l'est d'une manière continue jusqu'à ce que cette transformation ordinairement assez lente soit accomplie.

1294. Tout n'est pas imaginaire dans ces objections élevées contre les emprunts; et cependant, à ne juger qu'au point de vue de la répartition du capital, un mal plus grand encore résul-

[1] V. Wagner, dans Schönberg, t. III, p. 570.

terait de l'application du système selon lequel les dépenses extraordinaires devraient être soldées avec le produit exclusif des impôts. A bien considérer les choses, le mal, s'il y en a, provient de l'exagération de la dépense plutôt que du procédé suivi pour obtenir l'argent : ainsi un État a-t-il besoin de 500 millions en une année? Qu'il élève les impôts d'une valeur égale ou qu'il ait recours au crédit, c'est toujours une somme de 500 millions qui sera enlevée au public.

Il y a cependant une différence : un prélèvement aussi lourd par voie d'impôt agit d'une façon fort inégale, tandis que l'emprunt s'adresse avant tout à ceux qui, ayant des ressources disponibles, ne font pas un véritable sacrifice en prêtant à l'État. Il est, en effet, incontestable qu'une contribution extraordinaire établie même proportionnellement aux facultés, frappe très-différemment les contribuables suivant la composition actuelle de leur fortune : le rentier la réalisera bien plus aisément que le chef d'industrie dont les capitaux sont engagés. Pour lui, retirer des affaires, en temps inopportun, une partie de ses capitaux, ce peut être une ruine irrémédiable. Dans un emprunt, celui qui a des capitaux disponibles est le premier à souscrire; celui dont les capitaux sont engagés n'est pas troublé dans ses opérations industrielles, à moins que l'emprunt ne prenne la forme d'une contribution forcée; mais, en ce cas, il ne s'agit plus à proprement parler de crédit[1].

L'intérêt économique est de nuire le moins possible à la production. Une aggravation d'impôts est sous ce rapport plus fâcheuse qu'un emprunt; il ne faut pas croire, en effet, que la totalité de la somme empruntée soit retirée de la circulation industrielle. Il est certain que les emprunts publics attirent à eux plusieurs catégories de capitaux qui n'alimentaient pas et n'étaient pas destinés à alimenter l'industrie nationale. Ils font sortir des réserves métalliques laissées improductives chez beaucoup de particuliers par insouciance ou par habitude de thésaurisation inintelligente. Les fonds publics productifs d'un intérêt assez élevé en temps de crise ont sur ces capitaux morts une séduction puissante. Par la même raison, ils stimulent énergi-

[1] Même observation si l'État avait abusé de l'émission du papier-monnaie. Les conséquences de cet abus pèseraient aussi lourdement sur la production.

quement l'esprit d'épargne et sauvent des capitaux qui eussent été gaspillés. M. Leroy-Beaulieu fait justement observer que cet effet sera d'autant plus grand que les souscriptions à l'emprunt auront été davantage échelonnées et réduites à de faibles versements : ainsi le grand emprunt français de 3 milliards en 1872, conclu en rentes 5 p. 0/0 au taux de 84,50, était souscrit moyennant un premier versement de garantie de 14,50, suivi d'une série de 20 versements de 3,50 chacun[1]. Grâce à de telles facilités de paiement, l'emprunt peut pénétrer dans les couches les plus profondes de l'épargne populaire.

Veut-on juger à quel point les titres de rente sont un placement démocratique : il suffit de se rappeler que, à la fin de 1875, le nombre total des inscriptions au grand livre de la dette publique dépassait 4,400,000, chiffre auquel correspond plus d'un million de rentiers.

Indépendamment de leur action stimulante sur l'épargne, les emprunts ont exercé une autre influence en somme plutôt heureuse qu'autrement : les fonds publics, en pénétrant partout, ont initié les masses aux valeurs mobilières. Ils ont ainsi fait la voie aux emprunts des villes, à ceux des compagnies de chemins de fer, etc... Si l'épargne populaire a subi plus d'un désastre par suite de sa trop facile confiance, l'activité économique a pu prendre, grâce à sa large participation, un essor tout nouveau; le bien a dépassé le mal.

D'autres capitaux encore qui ne sont pas prélevés sur les fonds destinés à l'industrie concourent à l'emprunt. Ce sont les capitaux de spéculation, puis, dans une mesure variable, les capitaux étrangers. La spéculation, en soutenant l'émission des fonds publics, donne à l'épargne le temps de se reformer et prévient un déplacement trop brusque au détriment des emplois industriels; tant mieux si, lorsque les réserves de l'épargne ne sont pas très-abondantes, l'effet de l'emprunt se prolonge, c'est qu'il a été moins violent. Les emprunts de 1871 et de 1872 n'ont été vraiment classés qu'après six ou sept ans[2]. Quant aux capi-

[1] Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, t. II, p. 217.

[2] On peut juger approximativement si un emprunt est classé ou non d'après le rapport entre les titres au porteur et les titres nominatifs; lorsque le contingent de ces derniers augmente, c'est un signe du classement de l'emprunt.

taux étrangers, ils viennent en aide à l'emprunt, soit directement, soit indirectement, mais leur participation à l'un ou à l'autre titre atténue les inconvénients du drainage que l'on impute aux grandes opérations de crédit public. La France est l'un des pays où les capitaux nationaux répondent avec le plus d'empressement à l'appel de l'État; malgré cela, l'influence des capitaux étrangers dans nos emprunts a été considérable : l'emprunt des trois milliards a compté 934,000 souscriptions dont 107,000 à l'étranger et, en capital, les souscriptions étrangères ont dépassé les souscriptions nationales (26 milliards contre 18 environ).

La participation des capitaux étrangers à l'emprunt pourrait, il est vrai, être un péril pour un État pauvre; elle serait, à défaut de capitaux nationaux disponibles, à la fois prépondérante et permanente. L'indépendance de l'État emprunteur serait amoindrie du fait d'un lourd tribut à payer au dehors, mais pour un pays riche, qui, en temps de crise, obtient le concours des capitaux extérieurs, il n'en est pas de même parce que ce concours n'est qu'un concours subsidiaire et temporaire. La plus forte part de l'emprunt est souscrite par les capitaux du pays et, au fur et à mesure de la formation de l'épargne nationale, les titres de rente souscrits au dehors rentrent dans le pays débiteur. C'est ce qui s'est produit pour la France et même pour un autre pays, l'Italie, dont l'avenir politique présentait, au lendemain de son unification, de plus grands risques : les 2/3 de la dette italienne provinrent d'abord de capitaux extérieurs, tandis qu'aujourd'hui, 1/4 seulement des arrérages est payé hors du royaume à des porteurs étrangers [1]. Mais ce concours provisoire a son prix : il vient en aide à la nation qui emprunte en lui permettant de laisser aux emplois industriels une plus grande part du capital libre [2]. Voilà le con-

[1] La part des étrangers dans la dette italienne était même moindre il y a quinze ans, 1/5e à peine. Depuis, l'Italie a contracté de nouveaux emprunts non classés. Paris était et est encore le principal marché financier des titres italiens : sur 133 millions d'arrérages payés au dehors, Paris compte pour plus de 116 millions. Les places de Londres et de Berlin se partagent le surplus (V. *Bull de stat.*, 1890, t. II, p. 607). On a donc beaucoup exagéré en disant que la place de Berlin avait succédé à Paris en ce qui concerne la rente italienne. V. M. Germain, discours à la Chambre des députés, 29 octobre 1890, *Débats*, 1890, p. 1831.

[2] V. Leroy Beaulieu, *op. cit.*, t. II, p. 218; Wagner, dans Schönberg, t. III, p. 562 et suiv.

cours direct des capitaux du dehors, celui qui se manifeste par des souscriptions. Il se produit en outre une intervention moins visible qui, après 1870, a considérablement facilité l'exécution de nos engagements envers l'Allemagne.

La confiance qu'on accorde au dehors à nos fonds publics, les capitaux français l'accordent largement et parfois même inconsidérément aux fonds publics étrangers et à d'autres valeurs qualifiées de *valeurs internationales*. M. Léon Say porte à 20 milliards l'ensemble des valeurs étrangères possédées par nos nationaux. Toutes les valeurs ne sont pas internationales; celles qui ont ce caractère le doivent uniquement aux conditions de leur origine, nullement à une supériorité intrinsèque. Souvent même ce sont les emprunts d'États ayant le crédit le moindre ou les émissions des affaires les moins solides qui, ne trouvant pas sur place les capitaux nécessaires, vont chercher sur les grandes places financières l'appui de la spéculation. Londres, Paris, Berlin négocient de la sorte un grand nombre de valeurs étrangères. Ces valeurs internationales jouent un rôle important à l'occasion des émissions nouvelles spécialement des emprunts d'État. En 1870, un grand nombre de capitalistes français détenaient de ces valeurs. L'attraction exercée par l'emprunt national détermina sur le marché financier la réalisation en grandes masses de fonds étrangers; entre 1871 et 1873 on estime de 1 milliard à 1 milliard 1/2, la somme des titres de ce genre vendus par les Français qui en étaient propriétaires. De là une dépression assez notable sur le marché des valeurs étrangères, et d'importantes opérations d'arbitrages faites par les hautes banques qui achetaient, relativement à bas prix, les valeurs internationales liquidées sur notre marché pour les revendre avec prime sur d'autres marchés. Grâce à la vente de fonds étrangers et aussi à la réalisation, au moyen d'opérations de change, des coupons de valeurs étrangères dont nos nationaux étaient restés porteurs[1], les 3/5es environ de l'indemnité de

[1] M. Léon Say, dans son remarquable rapport sur le paiement de l'indemnité de guerre, estime à 1 milliard environ par année, avant 1870, le total du change sur l'étranger fourni tant par l'encaissement, au profit de Français, de coupons de valeurs étrangères (600 millions environ) que par les revenus réalisés à l'étranger, mais dépensés en France. Ce change étranger trouvait son emploi dans des placements nouveaux en titres étrangers ou en importations d'or.

guerre ont pu être soldés à la suite de nos emprunts sans crise sérieuse[1].

L'expérience permet donc de répondre aux adversaires de l'emprunt ; leurs craintes au sujet du trouble économique causé par le brusque déplacement des capitaux disponibles sont exagérées. Ce trouble est moindre en réalité que l'analyse théorique ne pourrait le faire croire, soit à cause du stimulant donné à l'épargne nationale, soit surtout à raison de la participation des capitaux étrangers, principalement de cette fraction du capital qui est représentée par les valeurs internationales possédées par des nationaux. C'est une réserve immédiatement convertible en souscriptions à l'emprunt ou une précieuse source de change sur l'étranger s'il s'agit du paiement d'une contribution de guerre. Par contre, la solidarité des marchés financiers pour les valeurs internationales est une cause d'instabilité et de répercussion des crises financières (n° 662).

1295. Au surplus, le procédé des emprunts publics offre encore un avantage qu'il ne faut pas omettre : nul État n'a la certitude de n'être jamais contraint d'émettre un emprunt ; or, on le sait déjà, une nation qui a une dette publique permanente jouit d'un crédit connu. Par le marché de ses titres, elle peut savoir quelle chance de réussite présente une nouvelle émission de rentes. Au contraire, un pays qui n'aurait pour ainsi dire pas de dette publique, s'il se voyait obligé, en temps de crise, à faire appel pour la première fois au crédit, s'exposerait à un mécompte grave; peut-être mériterait-il d'autant mieux la confiance du capital qu'il n'y aurait jamais fait appel, mais la confiance s'affermit par de bonnes traditions financières et l'État qui est connu pour avoir fait invariablement honneur à ses engagements obtient la préférence sur celui dont la loyauté n'a pu être encore éprouvée (n° 1291).

En résumé, il serait impossible de pourvoir aux dépenses extraordinaires sans jamais ouvrir le grand-livre de la dette publique, et d'ailleurs il n'est pas mauvais qu'il soit parfois ouvert. Au fond, il y a peu d'exagération dans les *Réflexions* du célèbre financier J. Laffite, où se lit cette conclusion générale du grand débat entre l'impôt et l'emprunt : « Le contri-

[1] V. Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, t. II, p. 231 et suiv.

buable se plaint ; il est prêt à se révolter quand on lui demande au delà d'une certaine somme d'impôts. Le capitaliste, au contraire, se présente lui-même et vient vous offrir le capital dont vous avez besoin. L'un de ces procédés est difficile et dangereux, l'autre facile et commode. »

S'il fallait opter d'une manière absolue, l'avantage resterait donc au système des emprunts ; mais il peut être bon de combiner l'impôt avec l'emprunt. C'est ce qu'a fait l'Angleterre pour soutenir le poids de ses grandes guerres depuis la fin du dix-septième siècle, sauf peut-être à l'occasion de la guerre de l'Indépendance américaine dont la dépense a été couverte à peu près exclusivement par l'emprunt. En France, également, ce système mixte a été suivi après 1870, car l'impôt a été porté jusqu'à la limite de ce que les exigences de la concurrence internationale permettaient de supporter. On a au contraire reproché au second Empire de n'avoir fait, au temps des guerres de Crimée et d'Italie, aucun effort pour augmenter les recettes fiscales ; c'est avec l'emprunt qu'on a cru devoir solder la totalité des dépenses occasionnées par une politique aventureuse. C'est cependant lorsqu'il s'agit de dépenses, comme celles qui sont nécessitées par un conflit international, d'où ne doit résulter dans l'avenir aucune plus-value de richesse effective, que le devoir s'impose à la génération actuelle de prendre définitivement à sa charge, sous forme d'impôt, une partie de ces dépenses extraordinaires dont elle assume la responsabilité immédiate.

1296. Origines et développements des dettes publiques. — Le crédit public est chose relativement moderne. Il apparaît tout d'abord avec des formes régulières en Angleterre et en Hollande, c'est-à-dire dans les deux pays qui sont arrivés les premiers à la liberté politique et à une large prospérité industrielle et commerciale. Un ensemble de garanties constitutionnelles, le contrôle de l'opinion, la publicité et de bonnes pratiques financières y pouvaient offrir aux abondantes épargnes nationales les sûretés morales sur lesquelles repose le crédit public.

Chez nous, au Moyen-âge et jusqu'à la fin de l'ancienne monarchie, rien de semblable. La royauté s'endette, il est vrai sans cesse, mais les procédés de crédit qu'elle emploie ne diffè-

rent pas de ceux des particuliers. Les riches bourgeois des bonnes villes ne sont guère libres de refuser les crédits qu'on leur réclame et nos rois se font peu de scrupules à l'égard de leurs créanciers ordinaires, les Juifs et les Lombards[1]. Au XVI[e] et au XVII[e] siècles, des rentes sont assignées sur les produits des aides, les gabelles et autres impôts[2]; c'est bien une forme de crédit public, et cependant, en réalité, le crédit public n'existe pas encore : le roi n'avait pas de crédit; il était obligé d'employer l'entremise onéreuse des traitants qui prenaient les émissions à forfait moyennant des rabais considérables. Les rentes étaient des valeurs discréditées; très-souvent un édit suspendait le droit des rentiers par des surséances, les intérêts subissaient des réductions; la situation financière était déplorable[3]. Louis XIV laissait un passif de 2 milliards 1/2 et les déficits annuels de son règne s'elevaient à 80 millions. Après sa mort, on ne put éviter la banqueroute ouverte qu'en faisant passer les créanciers sous les fourches caudines d'une chambre de justice. Les *billets d'État* émis par le Régent, bien qu'ils dussent être admis en paiement des impôts, perdirent 80 p. 0/0 de leur valeur nominale avant même l'édit de refonte des monnaies qui obligea à les céder pour rien. Law, en obtenant pour la compagnie des Indes le bail des fermes générales, entreprit une conversion de l'ensemble de la dette publique mais, en réalité, la dette fut accrue de 12 millions de rentes et les rentiers durent subir la réduction à 3 p. 0/0 de l'intérêt des dettes perpétuelles[4]. Peut-on parler de crédit public quand, en 1769, après six ans

[1] Dans son premier chapitre sur l'*Histoire de la dette publique* en France (1886, t. I, p. 1 et suiv.), M. Vührer a le tort de rattacher aux origines de la dette publique des emprunts qui ne diffèrent en rien des opérations de crédit privé.

[2] Sous François I[er] les premières rentes assises sur l'Hôtel de Ville furent émises au denier 12 (8,33 p. 0/0). Sully fit reviser la dette, la réduisit d'un tiers et abaissa le taux de l'intérêt au denier 18, 20, ou 25 selon différentes distinctions. V. Vührer, *op. cit.*, t. I, p. 40 et suiv.

[3] Le paiement des rentes fut suspendu sous Louis XIII et pendant la Fronde, les intérêts furent réduits sous l'administration de Colbert, de Pontchartrain. De 1710 à 1720, Desmarets abaissa le taux d'abord au denier 20, puis au denier 25. Une partie des rentes perpétuelles fut remboursée sur le pied des 3/5[es] du capital nominal. Cf. Vührer, t. I, p. 79 et suiv.; Cl. Jannet, *le Capital*, p. 441 et suiv.

[4] V. Vuitry, *Les abus du Crédit sous Louis XV* (*Revue des Deux-Mondes*, 1884, t. II); Vührer, *op. cit.*, t. I, p. 140 et suiv.

de paix, les dépenses excèdent encore les revenus de plus de 100 millions; on est de nouveau obligé de réduire le taux des rentes[1] ! Aussi bien, les États généraux ne furent-ils convoqués que par suite de la nécessité où se trouvait la royauté de faire appel à la nation pour se dégager de ses embarras financiers.

Depuis, le crédit public, soumis à la publicité, au contrôle du Parlement ou de l'opinion, a été assis sur des bases moins arbitraires et est devenu un phénomène universel. Presque tous les États ont une dette publique consolidée. D'après les dernières évaluations de M. Neymarck (1888), la somme totale des engagements pour l'ensemble des nations européennes est de plus de 120 milliards, au lieu de 20 à 25 milliards au commencement du siècle[2]. La progression a surtout été rapide depuis trente ans : en 1848, les engagements des États ne dépassaient pas 47 milliards, c'était pour la plus grande part le legs des grandes guerres continentales de 1793 à 1815. Si l'on compare la répartition actuelle et la répartition antérieure des dettes nationales, plusieurs faits généraux se dégagent. En 1848, la dette anglaise (20 milliards 1/2) formait presque la moitié de la dette totale du monde entier; depuis, elle a été réduite (17 milliards 1891), tandis que les dettes des autres États se sont démesurément étendues. La France qui ne devait encore que 3 milliards 1/2 en 1820, 4 1/2 en 1848, voyait sa dette s'élever à 13,750 millions à la fin du second Empire; maintenant, par l'effet des calamités nationales de 1870, cette dette déjà considérable est plus que doublée, car on l'estime, y compris la dette flottante, la dette viagère, etc... de 30 à 32 milliards[3]. La dette actuelle de la France est la plus considérable de toutes les dettes publiques. Quant aux États-Unis, la dette fédérale productive d'intérêts est descendue de 14 milliards, niveau auquel elle

[1] D'après Turgot à l'avènement de Louis XVI, le service de la dette exigeait près de 155 millions sur 377 millions de recettes totales. V. Vührer, t. I, p. 256 et suiv.

[2] V. *Dictionnaire des finances* (L. Say), t. I, p. 1467.

[3] Voici les diverses évaluations : M. Stourm 29,5 non compris la dette viagère (*Écon. franç.*, 11 août 1888), M. Leroy-Beaulieu 31,7, M. de Foville 32 milliards, M. Buffet, M. Boulanger au Sénat 30 milliards, M. Pelletan 30 milliards (Rapport sur la situation financière, Chambre, *annexes*, session extraordinaire 1890, p. 233 et suiv.). Dans le Rapport sur le budget de 1893 (session 1892, Chambre, *annexes*, p. 1687), M. Poincaré propose 30,6 milliards.

s'était élevée à la fin de la guerre de Sécession, à 3,6 milliards (1890)[1]. Plusieurs États européens ont, en dehors de la France, de l'Angleterre, des dettes beaucoup plus considérables : la Russie, autant qu'il est possible de l'évaluer en capital, a une dette de 15 milliards ; l'Italie de 12,8 milliards (1889), l'Autriche de 9,8, la Prusse de 7, l'Espagne de 6,3, etc.

1297. Évaluation comparative des dettes publiques. — Les nations n'ont pas un crédit égal; elles ne trouvent pas toutes à emprunter au même taux; celles qui sont obérées ou dont le crédit est encore peu éprouvé paient un intérêt plus élevé : aussi deux dettes dont le capital est le même peuvent être d'un poids fort différent. Autrefois l'Espagne n'a souvent trouvé crédit qu'à raison de 15 p. 0/0; la Hollande est au nombre des pays qui ont pu emprunter à un taux ne dépassant pas ordinairement 5 p. 0/0. Il résulte de là que, en 1870, la dette de l'Espagne qui s'élevait à près de 6 milliards n'était pas simplement triple des 2 milliards de la dette hollandaise, mais peut-être bien neuf ou dix fois plus lourde. De même, à cause de l'élévation du taux de l'intérêt, la Turquie, l'Égypte ont été chargées surtout dans le passé de dettes écrasantes. La baisse générale du taux de l'intérêt a amoindri l'écart entre les conditions du crédit pour les États. D'ailleurs la situation financière de plusieurs d'entre eux (Autriche, Russie, Égypte, Turquie) s'est améliorée.

Si le montant des intérêts donne une mesure de comparaison entre les dettes publiques qui est préférable au capital nominal, il n'est cependant pas sans utilité d'avoir aussi égard à ce second élément, car c'est lui qui détermine moyennant quels sacrifices l'État débiteur pourrait acquérir sa libération. A égalité d'intérêts annuels, il y a sous ce rapport préférence à donner à la dette nationale dont le capital est le plus faible.

En considérant le service des intérêts annuels, la France est, de même que pour le capital, le pays dont la dette représente le poids le plus lourd : si l'on ajoute à 761,6 millions, montant des intérêts de la dette consolidée[2], les autres fractions de la

[1] Il faudrait à la dette fédérale ajouter il est vrai les dettes des États, mais, en 1890, elles ne s'élevaient qu'à 1,1 milliard. Celles des villes 4,2 milliards égalent presque le total de la dette fédérale et des dettes des États. V. *Bull. de stat.*, 1892, t. II, p. 572 et suiv.

[2] Voici la progression des intérêts de la dette consolidée : 63 millions (1815), 204 (1830), 244 (1848), 239 (1852), 378 (1870), 741 (1883), 761,6 (1893).

dette publique, on arrive à un total de 1,298 millions (1893), or les intérêts de la dette anglaise exigent seulement 550 millions de francs. Quel contraste avec la situation respective des deux pays au commencement du siècle : le service de la dette française et des pays annexés n'atteignait pas 50 millions de francs, tandis que la dette anglaise exigeait annuellement 422 millions de francs ! Les intérêts de la dette anglaise n'ont pas augmenté d'un tiers depuis lors, tandis que ceux de notre dette sont devenus 25 fois plus considérables ; ceux de la dette fédérale des États-Unis sont aujourd'hui de moins de 210 millions !

L'Angleterre et les États-Unis sont, comme la comparaison du service des dettes nationales le donne à penser, infiniment moins chargés que la France dont la fortune ou les ressources économiques sont moindres, mais si l'on prend un autre terme de comparaison, par exemple l'Autriche-Hongrie, ou l'Italie, on reconnaîtra que l'induction fondée sur le montant des intérêts peut elle-même être fautive. Le service de la dette italienne ne demande que 448 millions ; cependant, il n'est pas douteux que l'Italie n'ait un crédit moindre que celui de la France. Elle emprunte à un taux plus élevé et supporte plus malaisément le poids de sa dette.

M. Neymarck estime le poids de la dette publique d'après la charge que le capital de la dette impose à chaque habitant. Ce mode d'évaluation fournit des constatations intéressantes sans doute, mais bien peu probantes ; nous voyons, par exemple, en 1888, que la quote-part de chaque Français dans la dette nationale est de 845 francs, celle de l'Anglais de 490 francs, de l'Autrichien de 450, de l'Italien 380, de l'Espagnol 360, du Russe 210, des Allemands pris en masse 210 également, du Turc 11 francs seulement. Il n'est pas prouvé, si l'on devait rembourser les dettes nationales, que les Français fussent plus hors d'état de se libérer que les Espagnols ou les Italiens ; ce criterium n'a donc pas grande valeur.

Serait-il plus utile de déterminer la quote-part individuelle dans les intérêts de la dette? C'est douteux ; si le service de la dette impose aux Français une dépense annuelle de 34 francs, celle de l'Anglais n'est que de 17 francs, celle de l'Allemand de 7 fr. 50. On peut présumer que le service de la dette est plus lourd en France qu'en Angleterre ou en Allemagne ; mais l'Es-

pagnol, l'Autrichien dont les quote-parts sont de 15 francs, l'Italien qui a 17 francs à sa charge sont moins grevés en apparence que le Français. Peut-être cependant ont-ils moins de facilité à s'acquitter que celui-ci.

C'est qu'en réalité les comparaisons entre les dettes publiques, d'après les éléments un peu superficiels dont il a été question jusqu'ici, ne sont employées qu'à cause de la difficulté de recourir au seul procédé d'évaluation véritablement rationnel, qui consisterait à établir le rapport entre les intérêts de la dette et le revenu net du pays[1]. Or on sait combien il est difficile de déterminer le revenu net d'une nation ; à peine peut-on en donner l'évaluation approximative pour la France et pour l'Angleterre (n° 1226) : si l'on admet que l'Angleterre ait un revenu net de 14 milliards et la France de 9 1/2 milliards, le rapport du service de la dette à ce revenu serait de 4,4 p. 0/0 en Angleterre et en France de 13,46 p. 0/0.

Une autre considération dans l'estimation des dettes publiques est de déterminer si les titres s'en trouvent dans les portefeuilles étrangers ou nationaux. Au premier cas, la dette oblige à des remises importantes à l'étranger et détermine un change contraire, à moins que les exportations de marchandises ne dépassent notablement les importations, mais ce n'est pas le cas ordinaire des pays dont les dettes sont surtout extérieures, car leur commerce extérieur ou a encore un faible développement ou se fait dans des conditions défavorables. Les dettes des pays riches sont très-généralement classées à l'intérieur. L'Espagne, la Russie, l'Autriche en Europe, les États de l'Amérique du Sud, spécialement la République Argentine ont d'importantes dettes extérieures. Pour les États de l'Amérique du Sud l'usage immodéré du crédit a aggravé la fâcheuse influence de l'existence d'une dette extérieure[2].

[1] Comp. sur la théorie de l'évaluation des dettes publiques et les comparaisons statistiques de ces dettes, Wagner, dans Schönberg, t. III, p. 617 et suiv.; Cl. Jannet, *Le capital*, p. 409.

[2] Parmi les États qui viennent d'être pris en exemple, il en est où, à cause du cours forcé du papier-monnaie, existe un dédoublement de la dette : la dette métallique, payable en numéraire; la dette-papier, payable en papier-monnaie. La dette russe se compose de dettes, les unes conclues en valeurs métalliques, les autres en roubles, crédit subissant une dépréciation variable. La dépréciation du papier-monnaie aggrave la charge du service de la dette

A défaut de moyens directs d'évaluation, on peut s'attacher au rapport entre le montant des intérêts et l'ensemble des recettes fiscales. Cette indication financière, isolée de l'appréciation des ressources économiques du pays, peut, il est vrai, égarer, car si un pays est peu chargé d'impôts pour la dotation des services publics, la part relative des intérêts de la dette pourra être fort élevée sans que cela signifie que le poids en soit intolérable. Ailleurs, le service de la dette absorbera une quote-part moins forte de l'ensemble, parce que l'État sera investi d'attributions nombreuses et que le système fiscal sera très-développé et procurera le maximum de recettes. Cependant, il est en général permis de présumer que la situation financière d'un pays est d'autant meilleure que le prélèvement irréductible du service de la dette laisse sur le produit des impôts une marge plus considérable pour les autres dépenses publiques. En temps de crise, les recettes peuvent se contracter, quelques dépenses être réduites, sans compromettre l'exécution des engagements de l'État. On doit regarder comme critique une situation comme celle de la Turquie où, sur un budget de 500 millions, le service des emprunts, avant les réductions opérées par la commission financière chargée du règlement de la dette (1875), prélevait 350 millions, soit 70 p. 0/0[1] ! En Égypte, malgré l'amélioration des finances depuis la liquidation de 1876, le service des différentes dettes absorbe encore la moitié des recettes normales. En France, la limite qu'il serait peu prudent de dépasser est à peu près atteinte, car les 1,300 millions pris par le service de la dette ne représentent pas loin de 40 p. 0/0 du budget. La proportion est aussi forte qu'en Espagne ou qu'en Italie[2]. Heureusement, la productivité des impôts existants est assez grande pour que l'on n'ait pas à redouter la nécessité d'une aggravation considérable des charges fiscales en vue de doter assez largement les services publics.

métallique. La même distinction est faite en Autriche-Hongrie. V. sur les dettes intérieures et extérieures au point de vue de l'impôt ci-dessous, n° 1329.

[1] V. Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, t. II, p. 605, 606.

[2] D'après M. de Kaufmann, en 1886-1887, le prélèvement sur l'ensemble des recettes fiscales pour le service de la dette était de 14 p. 0/0 seulement des recettes fiscales en Allemagne, de 26 p. 0/0 en Angleterre, de 33 p. 0/0 en Autriche-Hongrie, de 35 p. 0/0 en Russie, de 36 p. 0/0 en France, de 38 p. 0/0 en Italie. V. Wagner, dans Schönberg, t. III, p. 620.

CHAPITRE II.

DÉVIATIONS DU CRÉDIT PUBLIC. — BANQUEROUTES. — CONCORDATS.
CONSOLIDATIONS. — EMPRUNTS FORCÉS. — PAPIER-MONNAIE.
EMPRUNTS EXTÉRIEURS.

1298. Banqueroutes. — Il semble que le paradoxe de David Hume : « Il faut qu'une nation tue le crédit public ou que le crédit public tue la nation » soit vérifié pour quelques États par suite de l'imprévoyance ou de la déloyauté de leurs pratiques financières. Lorsqu'un État a franchi la limite normale du crédit, la confiance des capitalistes cessant de le soutenir et aucune augmentation d'impôts n'étant plus réalisable, il se trouve réduit à diverses extrémités fâcheuses : la banqueroute sous ses diverses formes, l'emprunt forcé ou l'émission de papier-monnaie. Peu d'États ont eu l'impudence de répudier ouvertement leurs dettes. Lorsque, aux États-Unis, après la guerre de Sécession, cette mesure fut proposée, le gouvernement fédéral la repoussa sans hésiter. On n'avait pas oublié que pendant longtemps le crédit de l'Union était resté ébranlé à la suite de la répudiation des dettes particulières de l'Arkansas, de la Floride, du Mississipi, etc. (1848).

La banqueroute ne diffère de la répudiation qu'en ceci : la violation des engagements pris par l'État est partielle au lieu d'être totale. Sous l'Ancien régime, les banqueroutes ont été fréquentes et audacieuses : qu'étaient-ce, en effet, que les prétendues révisions des créances des fournisseurs de l'État, les sur-séances au paiement des rentes, les réductions d'intérêt et de capital ? (nº 1296). De nos jours, de meilleures traditions financières se sont établies. La France a pu traverser les plus grandes crises politiques du siècle, sans cesser d'exécuter ses engagements; aussi notre crédit, progressivement affermi, a-t-il été la sauvegarde du pays après 1871. Par sa scrupuleuse probité financière, la France a réussi à faire oublier complètement la

banqueroute du *tiers-consolidé* qui avait marqué d'une manière si fâcheuse nos premiers essais, au lendemain de la Révolution, dans la voie du crédit public.

Le *tiers-consolidé* ou liquidation Ramel (frimaire an VI) suivit en effet de près la création du grand-livre de la dette publique votée sur la proposition de Cambon (loi du 24 août 1793); elle fut la conséquence logique de l'abus de l'émission des assignats. Lorsque le cours forcé en fut levé (messidor an IV), l'État se trouvait débiteur de 45 milliards! La dépréciation irrémédiable des assignats fut une première forme de la banqueroute; en effet, si les rentiers conservaient intact le capital des rentes les intérêts étaient payés en assignats[1]. En vertu de la liquidation Ramel, toute rente perpétuelle ou viagère et en général toute dette de l'État dut être remboursée pour deux tiers en bons au porteur admis en paiement des biens nationaux, et pour un tiers en inscription de rentes 5 p. 0/0 au grand-livre comme dette consolidée. C'est le *tiers-consolidé*, origine de notre dette publique, depuis invariablement respectée; quant aux mandats, leur valeur devait bientôt se réduire à néant[2].

1299. Concordats et consolidations. — Lorsqu'une entreprise privée est sur le point de faillir, les créanciers ont souvent intérêt à ne pas user avec rigueur de leurs droits, mais plutôt à accepter un atermoiement. Bien plus désarmés que les créanciers ordinaires en présence de l'État débiteur, les rentiers qui courent le risque d'une banqueroute peuvent trouver l'unique chance de ne pas tout perdre dans la conclusion d'un concordat. Si, en effet, un État aux abois, pour continuer à servir les intérêts de sa dette, contracte des emprunts usuraires, il creuse de plus en plus l'abîme sous ses pas et entraîne les rentiers dans sa ruine. Une transaction qui accorde à l'État des délais ou une remise partielle est le seul moyen de sauver une partie de la créance, peut-être même la totalité, si l'État revient à meilleure fortune.

C'est dans cet esprit que divers concordats ont été conclus par l'Espagne (1831, 1876 et 1882), la Tunisie (1870) et l'É-

[1] De même, en 1811, la banqueroute autrichienne eut pour prologue l'avilissement du papier-monnaie.

[2] V. Stourm, *Les finances de l'ancien régime et de la Révolution*, t. II, p. 338 et suiv.; Vührer, *op. cit.*, t. I, p. 396 et suiv.

gypte (1876 et 1880). Les concordats espagnols consistent en une combinaison fort ingénieuse; il est seulement à regretter qu'elle n'ait pas été fidèlement exécutée : de la dette perpétuelle, on fit deux parts, l'une consolidée formée de 1 cinquième de la dette antérieure, la seconde, comprenant les 4 autres cinquièmes, constitue ce qu'on a appelé la dette différée; elle ne devait atteindre le taux de 3 p. 0/0 qu'au bout de vingt ans pendant lesquels l'intérêt, réduit d'abord à 1 p. 0/0, s'accroissait de 25 cent. tous les deux ans. Le concordat accepté en 1870 par les créanciers du bey de Tunis, et dont l'exécution a été surveillée par une commission internationale, a converti en 5 p. 0/0 les anciennes obligations 7 p. 0/0 et fait remise de l'intérêt sur les coupons arriérés qui sont cependant remboursés par voie de tirages au sort. Grâce à ce concordat, les bons de coupons arriérés, vendus 16 francs en 1872, ont retrouvé des cours meilleurs, car ils ont été cotés jusqu'à 40 francs[1]. On voit donc que l'acceptation d'un concordat peut éviter à l'État la ruine de son crédit et aux rentiers la perte complète de leur créance.

Un autre expédient qu'on est en droit de rapprocher des concordats est fourni par ce qu'on appelle la consolidation des créances exigibles. Il ne s'agit plus d'une réduction de la dette perpétuelle, c'est-à-dire d'une banqueroute comme la liquidation Ramel. Le montant de la dette restant irréductible, les porteurs de bons du Trésor ou d'autres créances dont le capital est exigible reçoivent en paiement des titres de rentes. Ainsi donc le but de l'État en prenant cette mesure n'est pas de diminuer sa dette, mais de conserver la disposition perpétuelle des fonds qu'il n'avait reçus à crédit que pour un temps limité. C'est néanmoins une violation du contrat si la consolidation est forcée, ou si, le droit au remboursement immédiat étant suspendu, le créancier ne peut plus opter librement entre l'exécution du contrat primitif et la pollicitation de l'État. Un exemple de consolidation de ce genre a été donné par la république de 1848, relativement aux dépôts des caisses d'épargne qui étaient en compte-courant au Trésor. Le remboursement en espèces fut d'abord

[1] Depuis l'établissement du Protectorat français en Tunisie, la France a accordé sa garantie à la dette tunisienne.

limité à 100 fr. par livret, puis, pour l'excédent, le déposant dut opter entre des bons du Trésor à 4 et 6 mois ou des rentes 5 p. 0/0 au taux de 80 fr., quoique le cours réel fût alors de 73 fr. seulement. La force d'inertie opposée par les déposants et le sentiment de l'injustice commise firent prendre plus tard des mesures réparatrices, mais il n'en fallut pas moins pour sauver l'institution des caisses d'épargne compromise par cette tentative de consolidation forcée (n° 1073). Le gouvernement de la Défense nationale fit un essai du même genre : le remboursement des dépôts en espèces fut limité à 50 fr., puis on offrit, pour le surplus, des bons du Trésor de 3 à 5 mois ou la conversion en rentes au cours du jour. Bien que la proposition fût plus équitable qu'en 1848, peu de demandes suivirent l'offre.

1300. Emprunts forcés. — Les États qui ne veulent ni faillir, ni consolider leurs dettes, et cependant ne pas entrer dans la voie dangereuse des emprunts usuraires ont un moyen brutal de sortir d'embarras, c'est l'emprunt forcé. L'emprunt forcé revêt diverses formes, les unes directes, les autres indirectes; parmi celles-ci la plus importante mérite un examen particulier, c'est le papier-monnaie (nos 1301 et suiv.).

L'emprunt forcé direct a sur le crédit d'un État un effet presque aussi désastreux que la banqueroute; cependant, plusieurs gouvernements y ont eu recours et parfois même avec quelque succès en temps de grande crise nationale. Le mode le moins vicieux d'emprunt forcé est celui qui consiste à imposer aux principaux banquiers ou propriétaires fonciers l'avance du capital dont l'État a un besoin urgent, sauf répartition ultérieure en vertu d'une loi à titre de contribution extraordinaire. L'emprunt forcé sur les citoyens riches, sans intérêt, fut décrété par la Convention (20 mai 1793)[1]. C'était bien plutôt un impôt ou même une expropriation qu'un emprunt. Deux emprunts forcés et progressifs sur les riches eurent lieu en 1795 et 1799[2]. C'est un expédient analogue que la Restauration pratiqua aussi en 1815 sous le ministère du baron Louis : elle parvint à se procurer ainsi très-aisément un fonds de 100 millions.

L'impôt forcé, levé sans intermédiaire sur les contribuables à

[1] V. Vührer, *op. cit.*, t. I, p. 348 et suiv.
[2] V. Stourm, *op. cit.*, t. II, p. 369 et suiv.

la suite d'une répartition improvisée, jette un trouble plus profond et n'a qu'une efficacité douteuse. Rien de plus délicat que la répartition équitable d'une contribution extraordinaire : si elle est restreinte aux personnes les plus riches, elle a tout l'arbitraire et toute l'injustice de l'impôt progressif; si, au contraire, cette contribution est proportionnelle aux facultés présumées, si, par exemple, elle est fixée à une quote-part des contributions directes, elle risque de porter un coup funeste aux entreprises industrielles. Les détenteurs de capitaux disponibles pourront s'acquitter, mais les chefs d'industrie dont les capitaux sont engagés dans les affaires devront liquider ou emprunter; or, en un moment où les capitaux disponibles sont rares, cette dernière extrémité d'une infinité d'emprunts particuliers, conclus à des taux usuraires, est désastreuse pour l'industrie. Mieux vaudrait encore un emprunt volontaire subi par l'État aux conditions que lui feraient les capitalistes[1]. Enfin, le mauvais vouloir des contribuables, leur lenteur calculée à payer une contribution qui ordinairement a un caractère provisoire, rendent impuissants les efforts de l'État. C'est ainsi que l'emprunt forcé de la Convention et ceux du Directoire ne fournirent qu'une très-faible part de la contribution totale. L'emprunt forcé d'un milliard décrété par la Convention ne produisit que 100 millions malgré son tarif progressif : au delà d'un minimum réservé, le revenu était frappé selon son importance de 1 ou de plusieurs dixièmes; au-dessus de 9,000 francs l'État prenait tout et donnait pour gage des assignats au prêteur contraint. L'Autriche et l'Espagne sont les pays qui ont fait le plus grand abus des emprunts forcés; autant que les banqueroutes et les concordats ils y ont nui à la consolidation du crédit public[2].

Parmi les moyens de battre monnaie, il en est un qui n'est au fond, en bien des cas, qu'un emprunt forcé indirect, c'est celui auquel sont soumis les titulaires d'office et un grand nombre de fonctionnaires. On sait combien l'ancienne royauté multiplia les offices à raison du droit de *finance*. Depuis la Révolution, les

[1] Ce sont ces considérations qui ont fait écarter en 1871 la proposition soumise à l'Assemblée nationale par MM. Philippotaux et de Carayon-Latour, d'une contribution de 1,20% destinée à payer l'indemnité de guerre de 5 milliards due par la France à la Prusse.

[2] V. Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, t. II, p. 285, 286.

cautionnements ont, en France, procuré à l'État des ressources considérables : plus de 56,000 personnes sont astreintes à en fournir un et le Trésor est de ce chef débiteur de 305,8 millions (1893). C'est à une combinaison financière de la Restauration qu'est due la vénalité moderne des offices ministériels; ce fut en effet comme compensation à la charge du cautionnement à laquelle on voulut les soumettre que les titulaires de ces offices obtinrent, en 1816, le droit de présentation qui, depuis, a exercé sur les transmissions de si déplorables conséquences.

1301. Papier-monnaie. — Il est aisé de comprendre en quoi l'émission de papier-monnaie constitue un emprunt forcé : pour la valeur des billets mis en circulation et investis de la même force libératoire que la monnaie, l'État se procure un crédit qu'il n'est pas permis aux particuliers de lui refuser ou de lui retirer en exigeant les paiements en monnaie métallique. L'inconvertibilité est le trait distinctif du papier-monnaie; c'est ce qui fait l'antithèse entre le papier-monnaie et la monnaie de papier (n°s 607 et 611). L'emprunt dure autant que l'inconvertibilité.

On qualifie souvent le régime du papier-monnaie de régime du cours forcé, quoique cette dernière dénomination soit équivoque : il faudrait dire cours forcé sans faculté de remboursement. La loi peut aussi imposer de recevoir en paiement le billet de banque à l'égal de la monnaie : le caractère de monnaie fiduciaire n'est pas pour cela altéré, à la condition que le cours légal qui est alors attribué au billet de banque soit subordonné à la possibilité d'obtenir le remboursement en espèces à bureaux ouverts. Pour éviter la confusion on dit plutôt du billet de banque qu'il a cours légal; du papier-monnaie qu'il a cours forcé (n° 611).

Il n'est pas plus exact de considérer le papier-monnaie comme un papier d'État par opposition au papier émis par les banques. Le papier-monnaie a été pratiqué sous les deux formes : le papier directement émis par l'État comme les assignats en France et le papier émis par une banque dont les billets ont cours forcé. Lorsqu'une banque d'émission fait un crédit direct à l'État, elle obtient souvent en compensation le droit de faire circuler ses billets sans être tenue au remboursement à vue. A proprement parler, le papier affranchi de la loi de convertibilité immédiate n'est plus un billet de banque, quoiqu'il soit émis par

un établissement financier, c'est du papier-monnaie aussi bien que le papier directement émis par l'État[1].

Le papier-monnaie offre une grande séduction. C'est un mode d'emprunt forcé anonyme, levé, à la différence des contributions extraordinaires, sur l'ensemble du public; chacun le subit sans en souffrir au moins d'une façon directe, car, à supposer que le papier ne soit pas déprécié, il est indifférent d'être payé en espèces ou avec un simple signe. On a même vu le public regretter le retrait des petites coupures de papier-monnaie jugées d'un maniement plus commode qu'une monnaie lourde et encombrante. C'est de plus un emprunt immédiat doué d'une élasticité dangereuse, mais fort étendue et par cela même précieuse en temps de crise; enfin, c'est un emprunt gratuit, puisque le papier-monnaie, de même que le billet de banque, ne porte pas intérêt. A raison de tous ces avantages, on s'explique qu'en un siècle où les États se sont vus conduits à assumer d'énormes charges, la pratique du papier-monnaie ait été un fait presque universel; d'expédient provisoire, la circulation du papier est en plusieurs pays devenue permanente et, ce qui devait arriver, on l'a érigée en doctrine[2]; ainsi, aux États-Unis, la reprise des paiements en espèces a été vivement combattue par les *inflationnistes*. Pourquoi, si la situation financière des nations ne leur permet pas de procéder à l'extinction totale de la dette publique, renoncer au papier-monnaie, c'est-à-dire au crédit gratuit? Faut-il convertir une dette qui n'impose aucun service d'intérêt en une dette onéreuse? Pourquoi abandonner aussi les facilités qu'une circulation abondante donne à la circulation, provoquer une crise monétaire, restreindre le marché des capitaux et déterminer la hausse de l'intérêt, enfin aggraver la condition des débiteurs et spécialement celle de l'État en relevant la valeur de la monnaie? Ne peut-on créer une circulation intérieure de papier-monnaie et ne se servir du capital monétaire que pour les transactions extérieures? Telles sont les con-

[1] V. aussi Wagner, dans Schönberg, t. III, p. 602.

[2] En remontant au système de Law on serait en droit de dire que le papier-monnaie a commencé par une théorie savamment exposée dans les *Considérations sur le numéraire* avant de devenir la plus téméraire des entreprises. V. sur le système de Law, n° 649 et Vuitry, *Revue des Deux-Mondes*, 15 mars et 15 avril 1884; Vührer, *op. cit.*, t. I, p. 140 et suiv.

sidérations fort spécieuses des partisans du papier-monnaie. Ils y ajoutent l'exemple de la France qui, après 1871, a pu maintenir en circulation jusqu'à 3 milliards de billets de banque non convertibles sans qu'il en soit résulté aucun inconvénient sensible. On allègue aussi la circulation de billets d'État convertibles, mais ayant cours légal, non productifs d'intérêt et circulant comme monnaie, émis par l'Allemagne (*Kassenscheine*), les États-Unis (*greenbacks*) depuis la reprise des paiements en espèces (1879), et par l'Italie à partir de 1883[1]. Ces billets d'État pourraient, dit-on, se maintenir pour une somme à peu près équivalente au montant des impôts, car ils seraient reçus par les caisses publiques en paiement des contributions[2].

Malgré ces raisons, il faut tenir que le papier-monnaie est un instrument périlleux qu'on saisit plus facilement qu'on ne peut le mettre de côté et qui prête tellement aux abus qu'il vaudrait peut-être mieux pouvoir ne jamais s'en servir. L'histoire du papier-monnaie est sous ce rapport des plus concluantes; mais, avant de la retracer rapidement, il importe de signaler, entre ceux qui en reconnaissent l'enseignement général, quelques divergences d'appréciation.

Beaucoup d'économistes condamnent l'émission de papier-monnaie indépendamment même de l'abus auquel elle peut donner lieu. Émettre du papier-monnaie, c'est, d'après eux, la même chose que frapper de la fausse monnaie. L'assimilation n'est pas aussi exacte qu'elle peut sembler à première vue[3] : la fausse monnaie est produite pour ce qu'elle n'est pas ; le papier-monnaie s'annonce pour ce qu'il est, un simple signe, une pro-

[1] Originairement le papier-monnaie russe et les *Bankozettel* autrichiens ont eu le même caractère. Depuis 1883, les billets d'État en Italie n'ont plus cours forcé. V. Wagner, *op. cit.*, p. 602 et suiv.; Cucheval-Clarigny, *Finances de l'Italie*, 1886, chap. 5 et 9.

[2] V. en ce sens Stringler, *Introd. à la statist. des banques d'émission* publiée par le gouvernement italien.

[3] L'assimilation du papier-monnaie à la monnaie affaiblie serait moins inexacte. Les altérations successives des monnaies en réduisant dans une si forte mesure la valeur intrinsèque de la livre ancienne (n° 535), n'avaient-elles pas pour effet de mettre en circulation une monnaie purement conventionnelle? Seulement le papier-monnaie ne vise pas à remplacer la monnaie indéfiniment; c'est une mesure d'exception temporaire en théorie sinon en fait. Au contraire, la monnaie affaiblie est un mode nouveau de circulation métallique qui est destiné à remplacer indéfiniment l'ancienne monnaie de poids.

messe de payer en monnaie métallique à terme indéfini ; si l'usage pouvait être séparé de l'abus, nul doute que la confiance publique ne confirmât le crédit limité que l'État lui demanderait sous cette forme, puisque le papier-monnaie n'aurait qu'un rôle de circulation complémentaire et temporaire. Malheureusement, l'émission du papier-monnaie n'est pas réglée par les besoins de la circulation, mais bien par les nécessités financières auxquelles les États doivent faire face en temps de crise. L'émission du billet de banque, contre-partie de l'escompte, se règle sur les besoins du commerce ; celle du papier-monnaie est arbitraire car elle n'a d'autre loi que l'exigence des besoins de l'État.

Il serait désirable que l'émission du papier-monnaie n'eût lieu que dans la mesure où le règlement des échanges nécessite un appoint à la circulation métallique ; or, elle s'ajoute au contraire presque toujours à cette circulation en un temps de contraction du crédit. Dans ces conditions, elle produit de très-fâcheux effets, à savoir, la dépréciation du signe monétaire, l'agio de l'or et par la suite la hausse des prix favorable à une spéculation artificielle bientôt suivie d'une crise et de liquidations désastreuses. Sous l'influence de la dépréciation du papier-monnaie le change est contraire. A cause des variations de l'agio dans les contrats à terme, celui qui stipule ignore ce qu'il recevra, celui qui promet ce qu'il devra payer. Cette incertitude est fort nuisible à toutes les transactions industrielles[1].

Aussi, quand la dépréciation du papier dépasse une certaine mesure, introduit-on fréquemment dans les contrats la stipulation du paiement en espèces métalliques. Quels que soient les doutes qui aient pu s'élever en France au point de vue juridique sur la validité de cette clause[2], l'usage en est très-répandu dans les pays où le cours forcé s'est implanté : dans le crédit privé comme dans le crédit public les prix sont dédoublés selon que le paiement doit avoir lieu en monnaie métallique ou en papier-monnaie. Les fonds publics sont émis et cotés à des taux différents d'après cette distinction. Les marchés particuliers se font à un prix plus élevé si le paiement doit avoir lieu en papier-monnaie[3]. Enfin si

[1] V. Wagner, *op. cit.*, p. 608 et suiv.

[2] V. Lyon-Caen et Renault, *Précis de droit commercial*, t. I, p. 788, note 1.

[3] Il a été établi que le gouvernement italien sous le régime du cours forcé

l'État où le papier-monnaie est déprécié a une dette publique dont les titres sont pour une part assez forte entre les mains de créanciers étrangers, le service de la dette est aggravé dans la même mesure que se produit la dépréciation des billets d'État ; une baisse de 25 p. 0/0 sur la valeur nominale de ces billets équivaut à une surcharge d'un quart des intérêts de la dette. L'instabilité du cours du papier-monnaie a pesé lourdement sur les finances des États dont les emprunts sont en grande partie souscrits à l'étranger (ainsi la Russie, l'Autriche).

Le vice essentiel du papier-monnaie est que l'usage qui en est fait dépend des besoins de l'État bien plutôt que des besoins de la circulation. Les nations obérées arrivent au cours forcé par suite de l'épuisement de leur crédit, même sur les marchés étrangers. Quant aux nations prospères, le cours forcé ne peut leur être en général d'aucun secours, car il n'y a guère à supposer qu'elles ne puissent trouver, par la voie de l'emprunt ordinaire, le crédit limité qu'elles retireraient du papier-monnaie ; or, si la faculté d'emprunter ne leur est pas enlevée, elles feraient un faux calcul en émettant du papier en vue de gagner le bénéfice de l'intérêt, parce que la mesure exorbitante de l'établissement du cours forcé serait de nature à semer beaucoup d'inquiétudes et par suite à causer des pertes économiques fort considérables.

1302. Le papier-monnaie, condamné en principe, est signalé par quelques publicistes comme une nécessité en temps de guerre. Les grandes guerres du siècle ont été en effet soutenues par des émissions de papier-monnaie : les guerres de la coalition en Angleterre, la guerre de Crimée et celle de 1877-78 en Russie, celles de 1859 et de 1866 en Autriche, enfin celle de 1870 en France. M. Leroy-Beaulieu, se fondant sur ces précédents, croit pouvoir affirmer « qu'on ne verra pas un grand peuple entrer dans une lutte où sa destinée soit en question sans proclamer le cours forcé des billets d'État ou des billets de banque[1]. » En ce qui concerne ces derniers billets, le savant financier justifie son opinion d'une manière fort ingénieuse : les grandes guerres continentales entraînent l'armement universel de la

a perdu sur ses marchés de fournitures 20 millions par an en moyenne par suite de la surélévation des prix due à la dépréciation du papier-monnaie. En Russie les prix des marchandises sont différents selon que le paiement est fait en papier ou en roubles.

[1] V. Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, t. II, p. 685, 686 ; cf. 663.

population mâle valide et, par suite, une suspension de la vie industrielle qui a pour conséquence presque nécessaire la prorogation de l'échéance des effets de commerce ; or, s'il en est ainsi, les banques d'émission doivent pouvoir différer le remboursement en espèces de leurs billets, puisqu'elles ne peuvent faire rentrer les effets qui composent leur portefeuille.

Cette observation est en partie vraie ; toutefois, autre chose est la suspension du paiement à vue pour le temps même des prorogations consenties, autre chose est le cours forcé sans convertibilité pour une période indéfinie. Autre chose encore est le cours forcé dans la mesure des émissions antérieures reposant sur l'escompte des effets en portefeuille, autre chose enfin le droit d'émission conféré à la banque comme contre-partie des avances faites par elle à l'État. Les prorogations d'échéance ne sont d'ailleurs pas une conséquence habituelle des conflits armés, mais seulement de ceux qui amènent l'invasion du pays, l'interruption des communications. La circulation de papier-monnaie n'est donc pas une suite obligée de la guerre ; mais on prétend qu'il y faut du moins recourir pour se procurer sans retard les premiers fonds destinés à l'entrée en campagne. L'exemple de la Prusse prouve bien que cela n'est pas nécessaire et que la possession d'un trésor de guerre peut dispenser de recourir au papier-monnaie (n° 1215). Admettre le papier-monnaie pour faire face aux dépenses de la guerre, ce serait en quelque sorte lever l'interdiction que l'économie politique avait prononcée contre ce dangereux expédient, car la guerre a été l'occasion la plus fréquente de l'émission du papier-monnaie.

Les expériences qui ont été faites jusqu'en 1871 témoignent toutes des effets désastreux du cours forcé. L'Angleterre qui y entra en 1797 n'en put sortir qu'en 1821. Cependant la Banque n'avait obtenu que pour quelques jours, à cause des avances considérables qu'elle avait faites à l'État, la suspension du paiement de ses billets. Bien que l'émission n'ait pas franchi longtemps la valeur nominale de 700 millions, la dépréciation fut très-forte de 1811 à 1815 : elle dépassa 29 p. 0/0 ! En France, la catastrophe financière des assignats (1789 à 1795) fut bien plus complète encore[1]. Dès 1793 (30 juillet) le cours forcé avait

[1] V. sur les débuts des assignats et l'illusion d'une garantie territoriale pour la circulation fiduciaire, n° 612.

été enlevé aux assignats (ceux à face royale). Au moment où le Directoire proposa l'échange des assignats contre les mandats territoriaux sur la base de 30 francs en assignats pour 1 franc en mandat (1796)[1], le papier-monnaie était arrivé à ne plus valoir même 1/100e de sa valeur nominale. L'émission avait été portée au chiffre fabuleux de 45 1/2 milliards. On en était là lorsque les planches furent brisées! En 1797 (loi du 4 février), les mandats territoriaux eux-mêmes cessèrent d'être admis en paiement. Ce fut une immense faillite[2].

Après la France révolutionnaire, l'Autriche est peut-être le pays d'Europe où la dépréciation du papier-monnaie a pris les proportions les plus fortes. Le papier-monnaie y existe depuis un siècle; en 1811, le *Bankozettel* ne représentait plus que 1/12e de sa valeur nominale en argent et la circulation s'élevait au chiffre fort considérable de 2,700 millions. On se décida à échanger les billets dépréciés contre les billets de retrait (*Einlösungsscheine*) du cinquième seulement de la valeur des premiers. Ces nouveaux titres furent eux-mêmes bientôt frappés de dépréciation. Il fallut, en 1816, procéder à une nouvelle réduction. Moins heureuse que la France, l'Autriche, malgré les réductions successives de la valeur des billets, n'est pas parvenue encore à se dégager du cours forcé[3] (sauf pendant une courte période de novembre 1858 à fin avril 1859) qui y est pratiqué simultanément sous les deux formes de papier d'État et de billets de banque non convertibles. Le papier-monnaie a été introduit en Russie depuis 1768 et il figure dans la circulation pour environ 4 milliards[4]. Lors de la guerre d'Orient de 1877, le papier-monnaie a fourni à la Russie le tiers de ses dépenses[5]. L'Autriche et la Russie ne sont pas les seuls États où le papier-monnaie se soit installé à demeure : la Turquie, la plupart des

[1] V. Vührer, *op. cit.*, t. I, p. 391 et suiv.

[2] V. pour les détails Stourm, *op. cit.*, p. 306 à 329.

[3] Cons. sur la circulation du papier-monnaie en Autriche, avant et depuis 1848, Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, t. II, p. 643 et suiv.

[4] La valeur en or du rouble-papier a beaucoup varié, mais l'expérience montre que ces variations n'ont pas eu pour cause principale l'étendue des émissions de papier-monnaie. De 1855 à 1884, le maximum de valeur du rouble a eu lieu en 1856 (397), le minimum en 1883 (247). En 1890 et 1891 le cours du rouble s'est relevé entre 2,75 et 3 fr.

[5] V. Leroy-Beaulieu, t. II, p. 661 et suiv.

États de l'Amérique du Sud, spécialement la République Argentine, les Antilles espagnoles, le Japon en sont au même point par suite de l'exagération des emprunts qu'ils ont contractés.

Les États-Unis, après la guerre de Sécession, la France après 1871, et en dernier lieu l'Italie (1881-1883) sont les seuls États qui aient réussi jusqu'à présent à s'affranchir du papier-monnaie. On ne peut cependant alléguer l'exemple des États-Unis en faveur du régime du papier-monnaie : s'il n'y a pas eu une trop longue durée (1862 à 1878), la dépréciation y a été considérable : en 1864 (juillet), le dollar en or s'échangeait contre 2.8 dollars en *greenbacks* : il est vrai que cette énorme dépréciation s'expliquait au moins autant par les événements politiques que par l'importance des émissions (3,690 millions de fr.). Dès 1865, le papier-monnaie ne perdait plus que 30 p. 0/0 et cette dépréciation si considérable encore, était réduite de moitié en 1870. En Italie, la circulation du papier-monnaie ne dépassa pas 940 millions (1875); pourtant, à cause d'une série de budgets se réglant en déficit, la confiance publique ne soutenait pas cette circulation. En 1873, la moyenne de l'agio de l'or dépassa 14 p. 0/0. Elle était encore de 11 p. 0/0 en 1880. Mais, depuis 1875, l'amélioration des finances italiennes a permis de songer à la reprise de la circulation métallique. La loi du *Consortium* (1874) (n° 627) a été un premier pas dans cette voie. D'habiles combinaisons, dues au ministre des finances Magliani, préparèrent le vote de la loi levant le cours forcé (avril 1881)[1]. La reprise des paiements en espèces a été complétée à partir de 1883.

Aux États-Unis, en Italie, en France, la reprise des paiements en espèces s'est opérée sans aucune violation des engagements de l'État : le papier-monnaie est devenu convertible pour sa valeur nominale ou a été remboursé d'après cette valeur. C'est la seule façon normale d'opérer la sortie du cours forcé. Malheureusement, ce n'est pas la seule qui ait été suivie : on sait qu'en Autriche, lors de l'émission des billets de retrait,

[1] V. l'exposé des motifs de M. Magliani contenant une fort remarquable étude sur la situation financière et économique de l'Italie dans le *Bull. de stat.*, (min. des finances), 1880, t. II, et 1881, t. I. Cf. sur les finances de l'Italie à l'époque de la suppression du cours forcé, Cucheval-Clarigny, *Revue des Deux-Mondes*, 15 janv., 15 décembre 1881 et 1er janvier 1892.

le papier-monnaie circulant n'a été repris que pour une partie seulement de sa valeur nominale, subissant ainsi une sorte de démonétisation[1]. Il peut y avoir des circonstances atténuantes pour l'emploi de la démonétisation du papier-monnaie dans les pays où depuis très-longtemps les billets d'État sont devenus à peu près les seuls modes de règlement des dettes dans les rapports entre nationaux. Les prix n'étant plus établis d'après la valeur nominale mais en tenant compte de la dépréciation moyenne que subit le papier-monnaie dans le change extérieur, l'État ne cause aucun trouble dans les transactions s'il prend le parti d'opérer le retrait du papier-monnaie sur le taux de sa valeur réduite.

L'Autriche-Hongrie prélude, par une grande réforme monétaire, à la cessation du cours forcé. L'amélioration de ses finances fait présumer qu'elle réussira à s'en affranchir. Le retrait des monnaies d'argent devant avoir lieu non pas d'après leur ancienne valeur nominale, mais d'après une valeur inférieure arbitrée à 2 fr. 10 par florin, c'est dans les mêmes conditions que s'opérera le retrait du papier-monnaie. C'est sur le taux de cette valeur réduite qu'il est reçu dès maintenant en paiement par les caisses publiques jusqu'au moment où le retrait définitif en sera ordonné[2]. On peut augurer que c'est également, non d'après la valeur nominale du rouble argent (4 fr.), mais d'après une valeur moindre que sera, dans un avenir peut-être assez prochain, réalisée en Russie la reprise des paiements en espèces. Les disponibilités importantes de monnaie-or que possède le gouvernement russe tant à l'intérieur qu'au dehors, le relèvement du crédit public et le développement des ressources économiques de la nation rendront vraisemblablement possible l'abandon du papier-monnaie auquel la Russie paraissait être indéfiniment condamnée.

1303. La France actuelle est le seul pays qui ait donné

[1] V. Wagner, *op. cit.*, t. III, p. 613 et suiv.

[2] Les lois et ordonnances des 2 et 8 août 1892 adoptent l'étalon d'or, décident l'émission d'un emprunt en vue d'acheter les quantités d'or nécessaires à la frappe des nouvelles monnaies, enfin autorisent la conversion de diverses dettes de l'État (papier ou argent). Le retrait des monnaies d'argent a lieu sur le pied de la valeur réduite de 2 fr. 10 par florin (valeur nominale 2 fr. 47). V. le texte de ces lois, *Bull. de stat.* (min. fin.), 1892, t. II, p. 319 et suiv. et Schwiedland, *Revue d'Écon. Polit.*, 1892, p. 501 et suiv.

l'exemple de la circulation d'un papier-monnaie, à peine momentanément déprécié, pouvant faire place au bout de très-peu de temps et sans effort à la reprise des paiements en espèces. Dès le début de la guerre avec la Prusse, le cours forcé fut accordé à la Banque de France sans même qu'elle eût pris aucun engagement nouveau envers l'État[1]. Assurément, au milieu de l'invasion, le gouvernement qui siégeait à Tours puis à Bordeaux ne devait trouver que des conditions d'emprunt onéreuses, la fortune du pays et la durée du gouvernement étant au plus haut degré douteuses. Ce n'était pas alors le moment de lever le cours forcé, mais bien d'en profiter en faisant appel au concours de la Banque : le total des prêts faits par cet établissemment à l'État s'éleva à 1,530 millions et le maximum de son droit d'émission à 3,200 millions ; à la fin d'octobre 1872, 3,071 millions étaient en circulation. Malgré les circonstances critiques et l'importance du chiffre de l'émission, la tenue du papier-monnaie fut très-ferme, mais on put craindre, vers l'automne 1871, que la dépréciation ne devînt sensible : la prime de l'or atteignit un moment 2 1/2 p. 0/0 ; cependant elle ne fut que de courte durée. Le cours forcé, à partir du printemps de 1874, n'eut plus qu'une existence nominale : il fut officiellement levé le jour où la dette de l'État envers la Banque fut réduite à 300 millions, ce qui eut lieu au commencement de 1878 (n° 611). Dès 1874, la Banque avait opéré le retrait des petites coupures et restreint, le plus possible, l'émission des billets qui, d'ailleurs, lui était à charge à cause du droit fiscal dont elle était l'objet. Chose curieuse, la Banque ne recevait plus les lingots et les monnaies étrangères qu'en leur faisant subir un escompte afin d'éloigner l'or de ses caisses : le papier faisait ainsi prime sur le métal. Ainsi donc, le cours forcé établi en 1870 a fonctionné sans amener les troubles éco-

[1] Une première fois, en 1848, une mesure analogue avait été prise. L'encaisse de 140 millions était tombé le 15 mars à 59 millions. Le billet de banque perdait 5 p. 0/0; aussitôt le cours forcé décrété, le billet fut accepté au pair, tant était grande la confiance du public dans la solidité de la Banque et dans l'exécution de ses engagements, dès que certaines facilités lui seraient données; le cours forcé fut levé au mois d'août 1850. Limitée à 350 millions, l'émission ne fut portée, à la fin de 1849, à 525 millions que lorsque l'encaisse était déjà reconstitué. L'expérience de 1848 a donc été favorable mais assez restreinte et, dès 1849, le cours forcé fut purement nominal.

nomiques ordinaires et il a pris fin sans aucune difficulté ; il eût pu cesser légalement quatre ans plus tôt.

A quelles causes spéciales peut-on attribuer des résultats aussi remarquables ? La non-dépréciation s'explique par les besoins de la circulation au moment des émissions et par la prudence des arrangements conclus entre l'État et la Banque. Il faut penser en outre que, dès la conclusion de la paix, l'émission du papier-monnaie a coïncidé avec le paiement de l'indemnité de guerre, en sorte qu'elle fut acceptée avec faveur par le public qui comprenait d'instinct qu'on échappait ainsi à une redoutable crise monétaire. Bien que l'indemnité de guerre n'eût été soldée en espèces que pour la plus faible part (1 milliard environ y compris le règlement des opérations de banque au moyen d'exportations de numéraire), il fallait faire face aux besoins des transactions qui reprirent, au rétablissement de la paix, avec une extrême activité. Le papier-monnaie, pendant ce premier acte du cours forcé, eut une destination rationnelle. On savait d'ailleurs que la ferme volonté du gouvernement était de revenir promptement au paiement en espèces, 200 millions devant être annuellement remboursés à la Banque. Puis l'assistance mutuelle que se prêtaient l'État et la Banque fit naître une confiance inébranlable : nul ne doutait que, grâce aux excellentes traditions de la Banque de France, l'opération ne fût conduite avec sagesse (n° 635). On ne commit pas la faute de créer, à côté du billet de banque inconvertible, un papier-monnaie d'État. Les émissions furent limitées par la loi avec moins d'entraînement que si l'État n'avait pas souscrit des engagements précis envers la Banque. Celle-ci fortement imbue des vrais principes a toujours contenu ses émissions de circulation fiduciaire en deçà du maximum alors fixé de 3.200 millions ; elle s'est réglée principalement sur le cours du change. Ces garanties du concours de la Banque ont-elles été trop chèrement payées par l'intérêt à 1 p. 0/0 des avances ? Assurément non : sans doute l'État en émettant directement le papier-monnaie eût évité cette charge, mais la question est de savoir s'il ne se serait pas exposé à des inconvénients beaucoup plus graves. L'essentiel était de réaliser l'émission de la manière la plus prudente, afin de ne pas ébranler la confiance du public. D'ailleurs, la supériorité de l'émission par les banques, sur l'émission directe,

apparaîtra bientôt encore au point de vue de la cessation du cours forcé.

Comment la reprise des paiements en espèces a-t-elle été si facile et si prompte en France, après 1871, et au contraire si laborieuse et si lente à d'autres époques et dans d'autres pays? L'un des inconvénients du papier-monnaie est que, par suite du principe « la mauvaise monnaie chasse la bonne, » il se substitue au numéraire dans la circulation intérieure, en sorte que la reprise des paiements en espèces est rendue impossible tant que les métaux n'y reparaissent pas. Si le cours du change est défavorable, l'émigration de l'or et de l'argent se poursuivant, le cours forcé se perpétue. Lors, au contraire, que le change est favorable, l'afflux d'or et d'argent, amené par le règlement des rapports internationaux, reconstitue peu à peu le stock métallique et permet le retrait progressif du papier-monnaie. Or, à partir de 1874, jusqu'à la levée du cours forcé, la France a eu un change favorable; le numéraire a été ramené de l'étranger tant par l'excédent des exportations sur les importations que par les coupons d'intérêts de valeurs étrangères payés à nos nationaux et par les dépenses des étrangers en France. C'était une exportation de métaux précieux qui avait fait une place au papier-monnaie; ce fut un mouvement inverse qui facilita la levée du cours forcé. Une autre cause a concouru au même résultat : l'émission ayant eu lieu par la Banque sous la condition d'un remboursement des prêts faits par elle à des échéances déterminées, l'État, en exécutant ses engagements, a contribué à reformer l'encaisse métallique de la Banque, c'est-à-dire à reconstituer un fonds spécial continuellement disponible pour opérer le retrait du papier-monnaie[1].

1304. Emprunts étrangers. Protection de l'épargne nationale. — On ne peut douter que le crédit public n'exerce son influence attractive sur les capitaux bien au delà des frontières nationales. Les fonds d'État, de même que les titres des grandes entreprises industrielles, se négocient sur les différentes places de l'Europe. Ce cosmopolitisme financier a des avantages incontestables : on a vu déjà que la participation des capitaux étrangers aux emprunts nationaux diminue le vide trop brusquement

[1] Cf. V. Bonnet, *Revue des Deux-Mondes*, 15 nov. 1876.

opéré dans les capitaux circulants et que, en revanche, la participation des capitaux nationaux aux opérations de crédit de l'étranger constitue un fonds qui rend de grands services lors de l'émission de nouveaux emprunts nationaux. Il y a cependant, ici, une question de mesure et de prudence. Que le trop plein des capitaux ne pouvant trouver de placements productifs à l'intérieur s'écoule au dehors, rien de mieux. Mais si ces emplois ne font pas défaut, l'emprunt étranger nuit à la production nationale. Pour l'État emprunteur le concours des capitaux étrangers a certainement une action fécondante, mais il ne faut pas perdre de vue que les arrérages payés aux créanciers étrangers doivent sortir du pays; ces créanciers sont, par rapport à l'État emprunteur, des *absentees*, et l'on sait ce qui en résulte (n° 426).

Tous les États emprunteurs ne méritent d'ailleurs pas la même confiance, et l'on ne saurait trop conseiller à l'épargne d'être attentive. Parmi les États emprunteurs, il en est qui, en l'absence d'une administration financière réglée ou de ressources budgétaires assurées, n'offrent pas de garanties sérieuses. Ces États, ne trouvant aucun crédit au dedans, empruntent au dehors où ils cherchent à séduire les épargnes disponibles par l'appât d'intérêts très-élevés qu'ils seront dans l'impossibilité de payer[1]. Il y a là un véritable piège tendu à la crédulité publique et, de la part des intermédiaires de la haute banque, des spéculations souvent éhontées. De 1871 à 1873, déduction faite des grands emprunts de la France, les émissions s'étaient élevées à un niveau inouï : plus de 10 milliards par an[2]. L'opinion s'émut en Angleterre, et le Parlement procéda à une enquête (1873) qui révéla des faits curieux plutôt qu'elle n'aboutit à des conclusions prati-

[1] Le petit État de Honduras, qui ne compte que 400,000 hab. peu aisés, a trouvé crédit, de 1867 à 1870, sur les places de Londres et de Paris, pour plus de 150 millions, mettant à sa charge un service d'intérêts de 17 millions. C'est relativement une dette deux fois aussi lourde que la dette française! Le désastre de 1873 a été suivi d'une instance judiciaire. Le Tribunal de la Seine (21 mars 1878) et la Cour de Paris (26 février 1880) ont reconnu à l'opération le caractère d'emprunt d'État. Cependant les manœuvres des intermédiaires avaient été telles que les titres d'emprunt furent émis à un taux huit fois supérieur à celui qui a été réalisé par l'État emprunteur.

[2] Ce niveau n'a été atteint de nouveau qu'en 1889 : les émissions publiques ont dépassé 12 milliards mais les chemins de fer et les sociétés industrielles sont entrés dans cet énorme total pour les deux tiers.

ques. En France, un projet de résolution fut voté dans la session de 1876 tendant à instituer une commission chargée de faire une enquête sur les emprunts d'États étrangers négociés en France depuis le commencement de l'Empire, sur les pertes que ces emprunts avaient fait subir aux capitaux français et sur les mesures qui pourraient être prises pour sauvegarder l'épargne nationale sans porter atteinte à la liberté du marché. Il ne fut pas donné suite à ce projet de résolution, en sorte que jusqu'ici aucune mesure préventive n'est appliquée au sujet de la souscription aux fonds publics étrangers. L'admission à la cote, après autorisation du ministère des finances et en vertu d'une délibération de la chambre syndicale des agents de change, n'est en effet exigée que pour la négociation des valeurs industrielles étrangères et des titres émis par les villes des pays étrangers [1].

L'extension de ce système aux fonds publics a été proposée, mais elle ne doit pas être favorablement accueillie : les agents de change n'ont pas à se porter caution des valeurs admises à la cote, tandis que, par cette mesure, le public pourrait penser qu'elles se trouvent investies d'un caractère officiel. Le seul remède aux abus est dans une large publicité : on soumettrait par exemple les banquiers, intermédiaires des États emprunteurs, à l'obligation de faire connaître, dans les prospectus et les placards relatifs aux emprunts : 1° l'importance de l'État qui emprunte ; 2° le total de sa dette publique ; 3° les ressources domaniales ou fiscales des dernières années ; 4° les biens offerts en garantie au cas d'hypothèque spéciale ; 5° les charges hypothécaires antérieures s'il en existe ; 6° les fonds au moyen desquels les intérêts doivent être servis aussitôt après la réalisation de l'emprunt. Ce sont les seules mesures préventives compatibles avec la liberté du marché. Un système réglementaire plus accentué engagerait la responsabilité du gouvernement, susciterait peut-être des susceptibilités internationales, et son moindre tort serait qu'il n'aurait qu'une efficacité douteuse, car il est évident qu'on ne peut protéger les souscripteurs nationaux contre le manque de foi dont les États emprunteurs peuvent se rendre coupables. Quel recours possible, par exemple, s'il

[1] V. sur les conditions d'admission à la cote de ces valeurs, le décret du 6 février 1880 et ci-dessus, n° 648.

arrive que les intérêts (c'est le cas de la dette espagnole ou portugaise) ne soient payés que par intermittence ou qu'ils soient réduits comme lorsque les États-Unis (ce qui est le *summum jus*) payent les rentiers étrangers en monnaie dépréciée (n° 548 en note)? Le crédit public, plus encore peut-être que le crédit privé, est affaire de mœurs et non de législation[1].

[1] Les désastres financiers qui ont marqué le commencement de l'année 1882 ont ramené l'attention sur les conditions d'admission à la cote, aussi bien pour les valeurs françaises que pour les valeurs étrangères (n° 648).

CHAPITRE III.

ANALYSE DES DETTES PUBLIQUES ET DES SYSTÈMES D'EMPRUNTS. — EMPRUNTS DES VILLES.

1305. I. Nature des emprunts en général. Emprunts patriotiques. — Sur le marché des capitaux, l'État emprunteur rencontre la concurrence des placements en valeurs industrielles ou en fonds publics des autres pays. S'il s'agissait d'une opération de crédit ordinaire, on sait à quelle loi obéirait le capital disponible : il serait attiré à raison de la sécurité du placement et du taux de l'intérêt. Cette loi s'applique également, en principe, aux emprunts d'État, mais elle est parfois modifiée dans une certaine mesure par l'effet des sentiments patriotiques. Pour l'épargne nationale, l'emprunt peut être autre chose qu'un simple placement. On ne saurait, par exemple, soutenir que l'empressement de l'épargne populaire à souscrire à nos emprunts nationaux de 2 et de 3 milliards ait eu pour unique cause le taux élevé de l'intérêt. Ainsi donc, le succès des emprunts d'État, surtout de ceux qui sont émis au milieu des grandes crises nationales, est favorisé à l'intérieur, sinon au dehors, par des raisons de sentiment.

Ce fait non douteux a donné l'idée des emprunts patriotiques, c'est-à-dire d'emprunts par lesquels les souscripteurs consentiraient, par esprit de sacrifice, à prêter à l'État moyennant des conditions plus avantageuses que celles qu'il pourrait trouver auprès des spéculateurs. Mais l'expérience a montré qu'il était téméraire de trop compter sur le dévouement des capitalistes. En 1831 et en 1848, la rente étant au-dessous du pair, le gouvernement ouvrit un emprunt national de 5 p. 0/0 au pair. Il s'agissait d'acheter environ 1/5e plus cher chaque 5 francs de rente, de payer à l'État 100 francs ce qui était coté 80 francs sur la place. A l'une et à l'autre date, la souscription

aboutit à un mécompte; sur 100 millions, on n'obtint la première fois que 20,1/2 millions et la seconde 26 millions.

L'insuccès d'un emprunt patriotique diminue le crédit de l'État. Sa réussite même serait périlleuse : un emprunt patriotique n'a d'action que sur l'épargne nationale; il écarte les souscriptions étrangères; or le concours de celles-ci aurait l'avantage de faire un vide moins grand parmi les capitaux circulants du pays. L'emprunt patriotique est donc à la fois une illusion et une mauvaise combinaison financière. On voit par là combien leurs sentiments de généreux patriotisme égaraient ceux qui, en 1871, parlaient d'obtenir notre rançon au moyen d'un emprunt patriotique. La souscription nationale, dont il fut question au même moment, procédait aussi d'un élan irréfléchi et le gouvernement fut bien inspiré en s'imposant la tâche ingrate de l'arrêter à temps : les souscriptions très-fortes, surtout dans les pays envahis où il était utile de ménager le capital disponible, eussent été inégalement réparties et le plus souvent en raison inverse des ressources; au total, la France se fut procuré ainsi tout au plus une centaine de millions, c'est-à-dire une part à peu près insignifiante, un cinquantième, de l'indemnité de 5 milliards! Même au point de vue de l'effet moral, ne valait-il pas mieux tenir toutes les forces en réserve pour le succès des grands emprunts nationaux?

1306. II. Classification et diversité des dettes publiques. — La division des dettes publiques en dettes perpétuelles, ou à long terme, et en dettes flottantes ou à la circulation, résulte de la nature même des choses; c'est une première diversité absolument nécessaire. On en connaît les causes générales (n° 1291), mais on rencontre d'autres distinctions parmi les dettes publiques : certaines dettes sont perpétuelles ou consolidées, d'autres amortissables dans un délai déterminé ou remboursables à échéances fixes, d'autres encore proviennent d'emprunts spéciaux, d'autres enfin sont viagères. Sauf en ce qui concerne cette dernière catégorie de dettes dont l'existence sous forme directe ou indirecte est à peu près inévitable, il y a lieu de se demander non seulement quels peuvent être les avantages respectifs de ces combinaisons variées de crédit, mais s'il est utile qu'un État emprunte d'après un mode uniforme ou, au contraire, ait successivement recours à des types d'emprunts différents. Cette der-

nière question est générale, en sorte qu'il convient de l'examiner avant l'étude spéciale de chacune des espèces de dettes publiques.

L'uniformité de la dette à long terme a paru préférable à quelques-uns en ce qu'elle supprime des causes de confusion financière et d'agiotage sur les fonds publics; mais on a fait observer judicieusement, en sens inverse, que la diversité des types de rentes donne satisfaction aux désirs variés des capitalistes et, par cela même, développe l'action du crédit public. On conçoit que lors de l'ouverture du grand-livre de la dette publique en France (1793), le législateur ait voulu un type unique; mais lorsqu'il existe déjà à la charge de l'État une dette antérieure, de nouveaux emprunts souscrits d'après un type différent peuvent moins faire ombrage aux anciens rentiers. Pour la même nature de dettes, il peut y avoir également intérêt à ne pas confondre des emprunts successifs et à opérer l'émission dans des conditions différentes; ainsi l'on ne doit pas *a priori* condamner, comme étant une complication fâcheuse, la variété des types, soit de la dette perpétuelle, soit de la dette amortissable ou remboursable à échéances fixes. L'État peut avoir des raisons plausibles pour ne pas emprunter d'après un mode uniforme et il peut être également utile de réaliser l'émission d'après des taux différents, tantôt en 5 ou en 4 1/2, tantôt en 4 p. 0/0 ou en 3, selon la situation du crédit de l'État. On évite ainsi d'émettre l'emprunt au-dessous du pair, ce qui est, ainsi qu'il sera expliqué une cause fâcheuse de majoration des dettes publiques (n° 1308). Il est en outre toujours désirable que chaque emprunt ait une cote spéciale; cela peut faciliter la libération ou la réduction de la dette[1].

1307. III. Dettes perpétuelles ou consolidées[2]. — Les dettes publiques sont, pour la plus forte part, des dettes perpétuelles : sur les 30,6 milliards dont se compose la dette française (1893),

[1] V. Leroy-Baulieu, *op. cit.*, t. II, p. 372 et suiv.; Wagner, *op. cit.*, t. III, p. 594 et suiv.

[2] Cette expression remonte au XVIII[e] siècle; elle vient du fonds général (fonds consolidé) qui fut affecté comme garantie au service des emprunts anglais à la place des fonds ou sources spéciales de revenus qui y étaient antérieurement affectés. Elle s'est implantée chez nous et est devenue d'un usage général pour désigner la dette perpétuelle à la suite de l'opération du *tiers-consolidé* (n° 1298); elle a été consacrée par la loi du 21 floréal an X.

la dette consolidée entre pour un capital nominal de 22 milliards. Que la dette perpétuelle forme l'élément prépondérant de la dette publique, ce n'est pas un fait particulier à notre pays : la presque totalité de la dette britannique 14.5 milliards contre moins de 1 milliard est formée de rentes perpétuelles. Il en est de même pour les autres États européens. La dette des États-Unis fait exception, car nous verrons que la dette fédérale est remboursable à échéances fixes.

Selon certains économistes, les États ne devraient emprunter qu'avec l'obligation d'amortir dans un délai déterminé; l'émission de rentes perpétuelles serait immorale parce qu'elle ôte tout frein à la prodigalité du présent[1]. Que penserait-on d'un particulier qui s'endetterait sans se soucier de jamais rembourser? Ces objections ne sont pas sans valeur; cependant la préférence générale des États pour les dettes perpétuelles s'explique par plusieurs considérations graves : 1° Il est de l'intérêt de tout débiteur, mais surtout des États qui empruntent par grosses sommes, de pouvoir choisir l'heure de la libération : c'est ce que permet la constitution de rentes perpétuelles, puisque le capital de la dette publique n'est jamais exigible par le créancier, tandis qu'il est essentiellement remboursable au gré de l'État débiteur. S'il en était autrement, l'époque de l'exigibilité pourrait coïncider avec de grandes dépenses, avec des embarras financiers, en sorte que l'État aurait peine à faire honneur à ses engagements. Plus l'époque de remboursement serait lointaine, moins il serait possible de la fixer de façon à éviter ces inconvénients. Il y aurait d'autant plus de témérité à promettre le remboursement que, trop souvent, les États sont obligés d'emprunter pour solder des consommations destructives. Dans le crédit ordinaire, la promesse de remboursement à une échéance déterminée, est fondée sur la probabilité de la reconstitution du capital avant l'échéance fixée. L'État qui emprunte, pour les besoins de la défense nationale, ne peut au contraire affecter que les plus-values résultant de l'accroissement de la richesse générale à l'extinction de la dette par fractions successives, mais il est bon qu'il conserve sa liberté d'action.

2° Les raisons qui, dans les opérations de crédit ordinaire,

[1] De Molinari, *Notions d'Économie politique*, 1891, p. 332.

font stipuler par le créancier le remboursement à date fixe, n'existent pas à l'égard de l'État emprunteur; ces raisons sont la fragilité de la vie humaine, le besoin ou le désir de réaliser le capital prêté : or, l'État a une existence en quelque sorte indéfinie; les fonds publics, pourvu que les intérêts soient régulièrement servis, ont une valeur assurée et même croissante avec le développement social. Si le rentier veut par la suite recouvrer son capital, il n'a pas besoin de se réserver le droit d'exiger le remboursement, car il arrive au même résultat par la négociation de ses titres : sur le marché des capitaux, les fonds publics sont, en effet, l'objet de transactions journalières qui s'opèrent sans difficulté et à des conditions que la cote officielle permet de suivre et de contrôler. Il n'y aurait donc pas, pour le créancier de l'État, un intérêt sérieux à stipuler le droit d'être remboursé à jour convenu.

3° La dette perpétuelle est une dette dont le poids est allégé, grâce non seulement au développement de la richesse publique, mais par la tendance ordinaire à la diminution de la valeur des métaux précieux; lorsque ce phénomène se produit, comme cela a eu lieu d'une façon à peu près constante dans le passé, le service de la dette devient de moins en moins onéreux. Ainsi en réalité la charge des intérêts de la dette anglaise bien que nominalement supérieure de près d'un tiers à ce qu'elle était au commencement du siècle est en réalité moindre qu'alors. Enfin, si l'État voulait se libérer, il le pourrait faire moyennant une valeur effectivement inférieure en principe à celle que l'emprunt lui a procurée.

On n'élève qu'une objection, mais il est vrai très-grave, contre le système des dettes perpétuelles : par cela même que l'État n'est pas tenu de se libérer, il est à craindre, dit-on, qu'il fasse peu d'efforts en ce sens. Il n'y aurait pas grand mal à cela, si la dette était faible ou si dans l'existence d'une nation, les occasions de contracter de nouvelles dettes n'étaient en quelque sorte inévitables. Avec les dettes perpétuelles successives, les charges de l'État s'accroissent et le service des intérêts finit par absorber une très-forte part des ressources fiscales. L'objection n'est pas absolument décisive, car il est du devoir de l'État, pendant les périodes de prospérité, de s'imposer les sacrifices nécessaires en vue de l'amortissement; toutefois, l'exemple des principaux

États nous montrera combien il est difficile de suivre avec quelque persévérance la politique d'amortissement de la dette publique.

1308. Les emprunts publics presentent une particularité qui n'est pas spéciale aux dettes perpétuelles, mais qu'il convient de signaler pour la première fois à leur occasion : le plus souvent les États emprunteurs dissimulent le taux réel de l'intérêt en reconnaissant au rentier le droit à une prime de remboursement sur le prix d'émission; en d'autres termes, l'État emprunte au-dessous du *pair*. On dit que l'emprunt est émis au *pair* lorsque la somme versée par le rentier est égale à celle que l'État aura à payer s'il veut se libérer. Ainsi l'État vend 5 fr., 4 fr. ou 3 fr. de rente au pair s'il reçoit 100 francs et se reconnaît débiteur de 100 francs. Dans la pratique, 3, 4 ou 5 p. 0/0 sont des types distincts de dettes qui n'expriment pas du tout le taux réel de l'intérêt; cela explique ce fait très-ordinaire que le 3 p. 0/0 est plus recherché que le fonds qualifié à un taux apparent supérieur, 5 ou 4 1/2; ce qui serait inexplicable si ces dénominations correspondaient à l'intérêt vrai.

L'État vend en quelque sorte des titres de rente de 3, 4, 5 fr., remboursables moyennant une somme déterminée; deux éléments sont fixes : la rente annuelle et le capital de remboursement. Mais il en est un troisième qui est variable d'après le crédit actuel de l'État, c'est le prix d'émission. Si, (ce qui a lieu très-ordinairement,) ce prix est inférieur au prix de remboursement, il y a une différence, une prime. Avec cette prime l'opération se conclut en réalité à des conditions très-différentes des conditions apparentes : l'État émet-il la rente au-dessous du pair, par exemple du 5 p. 0/0 à 80 fr.? Cela revient à dire qu'il emprunte non pas à 5 p. 0/0, mais, au fond, à un peu plus de 6 p. 0/0, et qu'il assume en outre la charge de rembourser 20 francs en sus de ce qu'il a reçu. Autre exemple : si le 3 p. 0/0 est émis à 60 francs, cela signifie en réalité que l'État a obtenu crédit au denier vingt c'est-à-dire à 5 p. 0/0, mais moyennant une prime de remboursement de 40 francs.

On conçoit dès lors que, à cause des conditions de l'émission, les fonds publics qui sont qualifiés nominalement au taux le plus bas puissent signifier une dette fort onéreuse pour l'État et très-avantageuse pour le rentier, d'autant plus avantageuse que

celui-ci aura moins à craindre l'éventualité d'une opération financière dont il sera bientôt question, la conversion.

Quelles raisons peuvent conduire les États à dissimuler le taux vrai de l'intérêt? Au lieu d'emprunter en 3 p. 0/0 à 60 francs, ne vaudrait-il pas infiniment mieux emprunter au pair à 5 p. 0/0? La charge de l'intérêt est dans les deux cas la même, mais l'emprunt au pair n'a pas l'inconvénient de *majorer* la dette et par conséquent d'en rendre l'extinction plus onéreuse. La pratique suivie est mauvaise et ne peut que très-imparfaitement être excusée par les motifs que l'on en donne. En émettant des emprunts au-dessous du pair, les États dissimulent le taux parfois usuraire du crédit qui leur est fait. C'est ainsi d'ailleurs que procèdent souvent les usuriers : ils obligent l'emprunteur à souscrire un engagement pour une somme plus forte que celle qu'ils prêtent réellement; la seule différence est que l'usurier impose les conditions du contrat tandis que l'État les formule lui-même. Le détour de l'emprunt au-dessous du pair ne peut tromper personne : il ne peut donner à croire que l'État dispose d'un crédit meilleur. S'il existe dans le pays emprunteur une loi limitative du taux de l'intérêt, on ne déguise que très-mal la dérogation qui y est apportée.

Un seul argument sérieux a été produit en faveur de l'émission au-dessous du pair : c'est, a-t-on dit, que le rentier se contente d'un intérêt un peu moindre quand on lui promet une prime de remboursement. Ce n'est pourtant pas que les capitalistes puissent faire fonds sur cette prime, car il dépend de l'État de ne jamais amortir sa dette; en tout cas, l'éventualité du remboursement est trop improbable pour avoir une influence appréciable sur le taux de l'émission, mais la prime de remboursement est un encouragement à la spéculation : il s'établit des transactions journalières sur les effets publics; ce sont en quelque sorte des marchandises que l'on vend tantôt moins tantôt plus qu'on ne les a achetées; or, s'il y a un écart assez grand entre le taux d'émission et le taux de remboursement, les capitalistes peuvent calculer en prévision d'une élévation progressive assez considérable du cours de la rente et réaliser par la suite des primes importantes, car le cours de la rente doit naturellement s'élever dans un pays prospère avec le progrès de la richesse générale; au contraire, avec l'émission au pair, la prévision d'une plus-

value au-dessus du pair est également probable mais moins encourageante. Cette considération d'ordre pratique ne devrait intervenir que dans les cas où le succès d'un emprunt peut sembler douteux; mais malgré cela l'usage d'emprunter au-dessous du pair est presque constant. On peut le regretter parce que le capital de la dette publique est ainsi majoré d'une façon fâcheuse et aussi parce que les plus-values réalisées sur les cours d'émission, par le seul effet du développement économique, peuvent paraître un *unearned increment*, une source de richesse d'une légitimité contestable[1].

C'est l'Angleterre qui, à la fin du siècle dernier, a inauguré la pratique des emprunts au-dessous du pair[2]. Toutefois, soit en Angleterre même, soit en France (emprunt de 1832)[3] ou aux États-Unis, chaque fois qu'on y a depuis fait exception, le succès de l'emprunt n'a pas été compromis. Si la prime de remboursement est condamnable en principe, il est évident qu'il convient tout au moins de la réduire au minimum; c'est pourquoi les emprunts en fonds 6 p. 0/0, 5 p. 0/0 ou 4 1/2 valent mieux, toutes choses égales d'ailleurs (c'est-à-dire pour un même taux d'intérêt réel) que les fonds qui, comme le 3 p. 0/0, impliquent dans les circonstances ordinaires une marge très-grande entre l'émission et le remboursement; en effet, si l'État trouve crédit à 5 p. 0/0, comme nous l'avons déjà constaté, le 3 p. 0/0, émis à 60 francs, donne une prime de remboursement de 40 francs, tandis que le 4 1/2 émis à 90 (c'est-à-dire également au taux de 5 p. 0/0) ne donne qu'une prime de 10 francs.

Un autre motif de préférer les taux élevés, 6 ou 5 p. 0/0, est la facilité qu'ils donnent à l'État de réduire la charge des intérêts, au moyen d'une conversion, ainsi qu'il sera expliqué au chapitre suivant. La création du 3 p. 0/0 en France a par conséquent été une faute, car jamais le 3 p. 0/0 n'a pu être émis qu'assez

[1] L'objection ne milite pas contre les emprunts en rentes perpétuelles plutôt que contre les emprunts en rentes amortissables mais bien contre les émissions faites au-dessous du pair. Cf. Cl. Jannet, *Le capital*, p. 406.

[2] Les emprunts anglais contractés pendant les guerres continentales du commencement du siècle, au taux de 3 p. 0/0, ont majoré la dette publique de 1/3 environ.

[3] L'emprunt de 1832 est le seul qui, en France, ait été émis au pair. — La Révolution de Juillet a empêché la réalisation d'un emprunt souscrit par la maison Rothschild au-dessus du pair.

au-dessous de 100 francs. Ce fonds, de même que le 4 et le 4 1/2, remonte aux opérations financières de la Restauration. Le dernier emprunt qu'elle contracta fut en 4 p. 0/0 (1827). Le 3 et le 4 1/2 procédèrent de la conversion opérée en 1825[1]. Les emprunts de la monarchie de Juillet, à partir de 1841, et la plupart des emprunts du second Empire ont été émis en 3 p. 0/0. De là une majoration considérable de notre dette publique; encore est-il que, grâce aux cours fort élevés des fonds publics en 1841, 1844 et 1847, le taux d'émission put être de 75 à 84 francs, mais sous le second Empire, les emprunts en 3 p. 0/0 eurent lieu de 60 à 69 francs. Le dernier emprunt d'août 1870 fut émis à 60,60[2].

Quant au développement de la dette consolidée on peut le résumer ainsi. A la fin du XVIIIe siècle, la dette consolidée était en chiffres ronds de 46 millions de rentes, 5 p. 0/0, représentant un capital nominal de 900 millions. A la chute du premier Empire, il y avait 63 millions de rentes; 202 millions en 1830, 244 millions en 1848 formant un capital nominal de 5,880 millions. Le second Empire laissa 403 millions de rentes, les emprunts de 1871-1873 augmentèrent de 346 millions le total de nos rentes. C'est à peu de choses près le total actuel, malgré de considérables opérations de crédit dont il sera question à la fin du numéro suivant. En résumé, notre dette consolidée est de 22 milliards, capital nominal, dont 6,789 millions pour le 4 1/2 et 15,215 pour le 3 p. 0/0; le capital réalisé a été seulement de 15,700 millions soit une majoration du premier de près de 6 milliards 5[3]. Le service de la dette perpétuelle absorbe, comme on sait, 761 millions.

1309. Si l'on jette un coup d'œil d'ensemble sur l'histoire du crédit public en France depuis le commencement du siècle,

[1] Le 3 p. 0/0 a une autre origine : le milliard alloué comme indemnité aux émigrés (loi du 25 avril 1825).

[2] Un nouveau type de rentes apparut en octobre 1870; c'est le 6 p. 0/0 créé par l'emprunt de la délégation de Tours, mais il n'en est ici question que pour mémoire, par la raison que cet emprunt dit *Emprunt Morgan* consistait en obligations remboursables et qu'il a été l'objet d'une conversion. Vührer, *op. cit.*, t. II, p. 419 et suiv.

[3] La valeur en bourse dans les derniers mois de 1890 n'était que de 300 millions inférieure à la valeur nominale du capital de la dette; depuis elle l'a dépassée.

deux faits frappent l'attention. L'un est le succès remarquable de la politique financière de la Restauration qui trouva notre crédit abattu et le laissa florissant : de 1814 à 1818, la Restauration, pour liquider les charges du passé, dut contracter plusieurs emprunts aux taux il est vrai très-bas de 52 fr. 50 à 67 fr. 50[1], ce qui grossit des 2/5[es] environ la dette nominale afférente à cette époque; mais les habiles financiers de ce régime, le baron Louis, Corvetto et de Villèle eurent la sagesse de faire des émissions en 5 p. 0/0. C'est ce qui facilita la conversion de 1825 : de là naquit le 3 p. 0/0, avec il est vrai, une majoration de dette de 200 millions. De 1821 à 1830, notre crédit se releva rapidement; le cours moyen du 3 p. 0/0, monta de 68,60 (1825) à 80,05 en 1829. Aussi l'État put emprunter en 5 p. 0/0 à des taux variables entre 85 et 89 francs, sans une majoration trop grande[2]. On n'en peut dire autant des emprunts du second Empire : la plus forte part de beaucoup des rentes émises, 80 millions sur 97,5 furent souscrites en 3 p. 0/0 alors que le taux réel d'intérêt était 4 fr. 75 p. 0/0. La dette fut donc majorée : l'État se reconnut débiteur de 2,660 millions alors que 1,700 millions seulement étaient réellement versés. L'exemple avait été donné par le gouvernement de Juillet qui avait réalisé en 3 p. 0/0 (1841 et 1847) la moitié des sommes empruntées. Sur les seuls emprunts en 3 p. 0/0 la majoration avait été de près de 100 millions[3].

Le second fait qui mérite d'être surtout signalé est l'affermissement du crédit de la France depuis 20 ans malgré les désastres de 1870. Bien que la situation de notre pays fût, en 1870, beaucoup plus critique qu'à n'importe quelle époque antérieure, les fonds publics ne fléchirent pas autant qu'en 1830 et en 1848 ; en 1831, le 3 p. 0/0, tomba à 46 francs et en 1848, à 32 fr. 50 ; en 1871, le cours le plus bas fut de 50 fr. 35[4]. Les emprunts de la libération du territoire ajoutèrent à la dette 346 millions de rentes 5 p. 0/0 au capital nominal de 6,920 millions; le capital réalisé fut de 5,791 millions soit une majoration de 19 p. 0/0

[1] L'un de ces emprunts, l'emprunt *Baring* fut contracté au taux réel de près de 9 p. 0/0. V. Vührer, t. II, p. 100 et suiv.

[2] Un dernier emprunt, celui de 1830, émis en 4 p. 0/0 au-dessus du pair à 102 fr. 50, ne put être réalisé avant les événements de juillet.

[3] La seconde République contracta un emprunt en 5 p. 0/0 de près de 15 millions de rentes avec une majoration de capital de 75 millions.

[4] V. Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, t. II, p. 572.

peu considérable assurément si l'on pense à la phase critique que traversait alors la France. Depuis, c'est malheureusement en 3 p. 0/0 qu'ont eu lieu les emprunts de 1886 et 1891 ainsi que les conversions de 1887 (ancien 4 1/2 et 4 p. 0/0).

Il ne subsiste plus que deux types de rentes perpétuelles, le 3 p. 0/0 et le 4 1/2 (provenant de la conversion du fonds 5 p. 0/0, c'est-à-dire des emprunts contractés après la guerre de 1870.) Ces opérations ont ajouté à notre dette 65,5 millions de rentes et un capital de 1,441 millions pour des versements de 1,158 millions soit une majoration de 24 p. 0/0 du capital versé[1], majoration énorme eu égard à la hausse si considérable de nos fonds publics[2].

1310. IV. **Dettes amortissables.** — Les dettes amortissables occupent une place importante dans le crédit public, spécialement dans les emprunts des villes. Si l'on veut en avoir une idée, que l'on se figure une dette formée d'obligations dont le capital est successivement remboursé en 50, 60, 75 ans, au moyen de tirages périodiques. En outre du compte de l'intérêt, le service de l'emprunt amortissable exige une annuité d'amortissement qui est d'autant moindre que la durée de remboursement est plus longue. Cette annuité n'est pas une valeur uniforme pour toute la période du crédit; elle s'accroît d'année en année dans la mesure où le service de l'intérêt se trouve allégé par l'effet du remboursement des obligations sorties au sort. Ainsi l'amortissement et l'intérêt varient en raison inverse l'un de l'autre sans que le sacrifice total soit à aucun moment plus considérable.

La combinaison des obligations amortissables a, sur les dettes perpétuelles, l'avantage inestimable de faire de la libération de la dette publique la loi du contrat. Elle procure à l'État sa libération par un procédé qui n'alourdit que dans une mesure peu notable (que l'on peut d'ailleurs rendre aussi faible que possible

[1] Sur l'histoire des majorations du capital nominal de notre dette consolidée, v. rapport Pelletan, Chambre, session extraordinaire, 1890, *annexes*, p. 248 et suiv.

[2] Sous le gouvernement de Juillet le 3 p. 0/0 a oscillé à partir de 1832 entre 76, 77 (1833-34, 1847) et 84 (1845). Le cours du 3 p. 0/0 sous le second Empire ne s'éleva pas sauf en 1853 sensiblement au-dessus de 71. Les cours les plus élevés du siècle avant 1890 avaient été 85 (1881), 85,70 (1889).

en allongeant la durée de l'amortissement), la charge annuelle qu'il eût supportée en empruntant en rentes perpétuelles. Aussi n'y a-t-il aucune témérité à emprunter en obligations amortissables lorsqu'il s'agit des emprunts de la paix, c'est-à-dire de pourvoir à des consommations reproductives, par exemple à des dépenses de travaux publics. La plus-value directe ou indirecte qui en résulte est susceptible d'évaluation et, d'après cette évaluation, on peut prévoir quelle annuité sera disponible aux diverses périodes en vue de l'amortissement. Pour des dépenses non reproductives, l'émission des obligations amortissables n'aurait pas la même raison d'être, et l'État, faute de ressources disponibles, pourrait être dans la nécessité de contracter de nouvelles dettes pour opérer l'amortissement, ce qui serait un cercle vicieux. Mais, appliqué à des entreprises d'où doit résulter une plus-value, l'emprunt amortissable est d'une part préférable au remboursement intégral à échéance fixe et n'expose pas l'État à manquer à ses engagements parce qu'ils deviendraient exigibles à un moment de crise. Sur l'emprunt en perpétuel il a d'autre part l'avantage de ne pas grever indéfiniment l'avenir et de contribuer par l'extinction graduelle de la dette au bon renom du crédit de l'État, à la fermeté du cours de ses rentes [1].

Aussi les dettes amortissables seraient-elles sans contredit la seule forme de crédit public à long terme vraiment recommandable si, en droit et en fait, elles ne présentaient des inconvénients graves : 1° en droit, il n'y a que le débiteur d'une rente perpétuelle qui soit admis à exercer le rachat si mieux n'aime le crédi-rentier accepter un contrat nouveau moins onéreux pour le débiteur que le premier. Faisant application de cette règle à l'État emprunteur par voie d'obligations amortissables, il n'aurait donc pas la faculté, à moins de stipulation formelle, de se libérer par anticipation ou de proposer un intérêt moindre, c'est-à-dire de faire une conversion ; 2° en fait, le mécanisme de l'emprunt amortissable est un mécanisme assez compliqué dont le fonctionnement, à cause des combinaisons d'intérêt et d'amortissement, doit être indivisible; or, une conversion, fût-elle possible légalement, si elle n'était acceptée que par une partie des porteurs d'obligations engendrerait de grandes difficultés.

[1] V. Wagner, *op. cit.*, t. III, p. 583.

Toutefois, l'exemple de l'emprunt Morgan est là pour prouver qu'une conversion (ou pour mieux dire, dans l'espèce, une transformation) de dette amortissable, formellement stipulée, n'est pas une impossibilité financière[1]. La difficulté augmenterait et serait souvent insurmontable s'il s'agissait d'emprunts à lots; en 1891 la ville de Paris avait songé à convertir plusieurs emprunts à lots. Elle dut renoncer à ce projet qui soulevait de considérables objections de principe et d'application[2].

Les spéculateurs sont attirés vers les emprunts amortissables parce que, de toutes les formes de crédit c'est celle qui donne à l'*alea* la plus large part. Tout d'abord, les primes de remboursement des emprunts amortissables sont généralement très-considérables : ainsi, une obligation de 500 fr. remboursable en 50 ans, par exemple, est livrée moyennant un paiement réel de 300, 350 ou 400 francs[3].

On peut donc, à l'inconvénient relatif à la conversion, ajouter celui d'une majoration généralement assez forte du capital nominal de la dette[4]. Pourquoi en est-il ainsi spécialement dans les emprunts amortissables? C'est que le porteur d'obligations court le risque de n'être remboursé qu'à la fin de la période; or, à cause de la dépréciation continue jusqu'à ces derniers temps du numéraire, le remboursement d'une somme strictement égale à la somme versée ne serait pas une restitution réellement complète. Il est vrai que, dans les emprunts en rentes perpétuelles émises au pair, la même observation pourrait être faite, mais il est évident que, dans ce dernier mode

[1] V. sur la conversion de l'emprunt Morgan, Vührer, *op. cit.*, t. II, p. 426 et suiv. et ci-dessous, n° 1328.

[2] Ce projet avait été inspiré par les conversions en 1886 et 1887 des emprunts à lots de la ville de Bruxelles.

[3] C'est une grande analogie entre les obligations amortissables et les obligations de chemins de fer et le succès de celles ci a été invoqué par les partisans de l'emprunt en amortissable. V. Leon Say, Chambre, *Débats*, 1890, p. 2538.

[4] On prétend parfois, mais d'une manière un peu subtile, que la prime de remboursement n'aggrave pas la dette de l'État emprunteur parce qu'il ne sert pas au rentier un intérêt aussi élevé et que la portion qui en est déduite est capitalisée par l'État. Pour que cette raison fût bonne, il faudrait non seulement que, en fait, l'intérêt réel des obligations amortissables fût moindre que l'intérêt des rentes perpétuelles, mais qu'il y eût un système de capitalisation organisé pour fournir l'annuité d'amortissement. — Cf. *secus*, Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, t. II, p. 340.

d'emprunt, l'éventualité du remboursement n'influe pas d'une façon aussi directe sur les conditions du crédit; cette éventualité est en effet incertaine et absolument indéterminée quant au temps. Mais avec l'emprunt en rentes amortissables, même si la prime est considérable, les capitaux ne sont pas attirés aussi généralement qu'au moyen de rentes perpétuelles si la prime est faible. Lorsque la durée du remboursement est assez longue, l'encaissement est trop éloigné pour exercer une attraction décisive. Il est vrai que la prime de remboursement est parfois très-forte bien que la durée du prêt soit courte : c'est ce qui se présente pour les États obérés qui ont eu recours aux emprunts amortissables : par cette prime, ils attirent les capitalistes qui s'exposent à une perte totale (car un tel mode d'emprunt doit fatalement aboutir à un désastre financier), mais qui courent la chance favorable du remboursement par l'un des premiers tirages.

1311. Emprunts à lots. — Les emprunts à lots ont été imaginés en vue d'accroître la séduction des obligations amortissables. A chaque tirage, les premiers numéros sortis gagnent des lots de 200,000, 100,000 fr., puis de valeur moindre. Les porteurs d'obligations sont enclins à considérer le gain éventuel des lots comme un avantage supplémentaire aux intérêts, tandis que, en réalité, le montant des lots est prélevé sur le service annuel de l'emprunt dont il forme, par exemple dans les emprunts de la ville de Paris et du Crédit foncier, une fraction variable entre le douzième et le huitième. Si donc le taux réel du crédit est 4 p. 0/0, l'intérêt servi aux porteurs d'obligations est réduit dans la mesure indiquée, c'est-à-dire ramené à une somme variable entre 3,66 et 3,50. Il n'est pas besoin d'imaginer des emprunts dans lesquels l'intérêt deviendrait l'accessoire et la loterie le principal, ni à plus forte raison des emprunts à lots sans intérêts. Ceux-ci sont de vraies loteries quoiqu'ils puissent aussi intéresser l'épargne par la promesse de remboursement de tous les bons souscrits avec ou sans prime.

La combinaison de crédit que nous avons à juger et qui a reçu dans notre pays de très-considérables applications, bien que l'État ne l'ait pas jusqu'ici pratiquée pour son propre compte, se présente comme un placement. On dit en sa faveur qu'elle rend l'épargne séduisante par la perspective d'une bonne au-

baine et il y a quelque part de vérité dans cette affirmation. Mais ce n'est peut-être pas le point de vue principal de la question : personne n'a jamais douté de la séduction des loteries sur l'épargne populaire, cependant on a généralement pensé que la moralité publique voulait que la loterie ne fût pas un moyen officiel de corruption; or, pour la conscience publique, la recherche de la fortune par une autre voie que le travail est une excitation malsaine. Rien ne sert de dire que, en fait, dans nos sociétés, beaucoup de fortunes individuelles sont dues moins au mérite personnel qu'à un heureux concours de circonstances. Admettons cela, bien qu'on se fasse illusion sur la part du hasard dans la constitution des fortunes, s'ensuit-il que l'État doive pratiquer ou tolérer autour de lui des formes d'opérations « offertes au public pour faire naître l'espérance d'un gain qui serait acquis par la voie du sort? » Assurément non, et le législateur ne l'a pas pensé, car les termes que nous venons de reproduire sont ceux de la loi de 1836 qui a interdit les loteries en France. Les emprunts à lots tombent, selon la rigueur du droit, sous le coup de cette loi et il est à regretter qu'elle ne les ait pas fait écarter par le Parlement[1].

On affirme que les obligations à lots agissent plutôt comme stimulant à l'épargne que comme perspective décevante d'un don de fortune en réalité chèrement acheté; que, d'ailleurs, à la différence de celui qui prend un billet de loterie, le porteur d'un titre à lots est toujours assuré de recouvrer ce qu'il a versé. Mais n'y a-t-il pas même alors l'espérance d'un gain dépendant du sort? N'est-ce pas à cela que se reconnaît la loterie prohibée? La jurisprudence ne s'y est pas trompée : elle a été appelée à statuer sur la validité des sociétés ayant pour objet le fractionnement d'obligations à lots en vue de faire participer un plus grand nombre de personnes aux chances du tirage au sort[2]. Ces sortes de conventions assez fréquentes, paraît-il, indiquent bien

[1] Les Chambres ont autorisé des émissions de valeurs à lots avec une coupable faiblesse : c'est ainsi que les émissions d'obligations à lots du Panama ont été autorisées pour essayer de galvaniser le crédit d'une affaire déjà perdue sans ressource (1888). Le service de ces lots assuré par des ressources spéciales se poursuit malgré la liquidation de la société. Des lots de 500,000 francs sont attribués aux numéros gagnants d'obligations d'une société en déconfiture !

[2] Cass. rej., 10 février 1866.

que, sur beaucoup d'esprits, l'emprunt à lots agit de la même façon qu'une loterie ordinaire[1]. Dans la pratique, les emprunts à lots ne sont qu'une variété des obligations amortissables; aussi, en devait-il être parlé à propos de ces obligations, quoique, ainsi que l'observation en a déjà été faite, l'État, en France du moins, se soit abstenu d'émettre des emprunts à lots[2].

1312. L'apparition des obligations amortissables dans nos finances publiques date de 1860; le gouvernement impérial créa des obligations trentenaires en 4 p. 0/0 remboursables à 500 francs. Mais les applications les plus intéressantes qui aient été faites de ce mode d'emprunt ne datent que des dernières années : 1° en 1878 et jusqu'à la fin de 1879, M. Léon Say a placé à des taux différents (85, 87; 80,50 enfin 79,75) environ 440 millions d'obligations connues sous le nom de 3 p. 0/0 amortissable représentant une rente de 16,5 millions et une dette en capital de 540 millions[3]; 2° en 1881, l'État a emprunté à 83,25 sous la même forme et pour le même objet 1 milliard. Par suite de cette opération il s'est engagé à rembourser 1,201 millions; les rentes inscrites de ce chef atteignent 36 millions[4]; 3° en 1884 un troisième emprunt de 350 millions donna lieu à la création de 13,7 millions, de rentes émises à 76,50; 4° en 1883

[1] V. en faveur des emprunts à lots Michel Chevalier (*Moniteur universel*, 1870, p. 1120) et Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, t. II, p. 341 et suiv.

[2] Parmi les États, l'Autriche, la Russie et la Prusse ont pratiqué ou pratiquent encore l'emprunt-loterie. Cependant en Prusse (loi de 1871) et en Autriche-Hongrie (loi de 1889) l'émission et la négociation de valeurs à lots par les sociétés privées sont soumises à une réglementation restrictive.

Chez nous des bons à lots non productifs d'intérêt mais remboursables soit au prix d'émission, soit à un taux supérieur au taux d'émission ont été à diverses reprises émis dans le cours de ces dernières années non par l'État mais par des sociétés financières autorisées. En 1887 et 1888 le Crédit foncier a fait deux émissions de bons avec lots, mais l'application la plus connue est celle des bons de l'Exposition de 1889, émis par le Crédit foncier. Ils sont remboursables en dehors des numéros gagnants à 25 francs, prix d'émission.

[3] Ce nouveau fonds a été adopté par le Parlement pour faire face aux dépenses nécessitées à raison de l'exécution des grands travaux publics compris dans le programme de M. de Freycinet.

[4] V. pour l'émission de 1878, *J. off.*, 5 nov. 1878, et pour celle de 1881, *J. off.*, 3 mars 1892. *Add.* rapport officiel sur les résultats de l'emprunt (*Bull. stat.*, min. fin., 1881, t. I, p. 449). Cf. Vührer, *op. cit.*, t. II, p. 466 et suiv.

et en 1884, 1.200 millions de capitaux de la dette flottante furent l'objet d'une consolidation en obligations amortissables aux cours moyens des négociations à la bourse dans le trimestre précédent avec adjonction de l'intérêt. Les obligations amortissables de ces quatre opérations ont fourni 3.284 millions ; l'État a assumé une dette nominale de 4.070 millions, soit une majoration de 786 millions ou de 24 p. 0/0. Le service de ces obligations figure au budget pour 144,8 millions (1893). Les obligations amortissables rapportent 15 francs; elles sont remboursables en 75, 72 ou 71 ans, en sorte que le remboursement sera achevé en 1953.

La dénomination de 3 p. 0/0, assez propre à égarer, vient de ce qu'on a jugé convenable de coter chaque obligation par fraction de 100 francs bien que la coupure de 500 francs fût indivisible; et si, par conséquent, on dit que ce nouveau fonds est à 85 francs, cela signifie que l'obligation de 500 francs est cotée 5×85, c'est-à-dire 425. Le taux réel de l'émission ayant été généralement inférieur à 85, la prime de remboursement laissée aux souscripteurs des nouvelles obligations est une prime fort considérable. Les défenseurs des emprunts en amortissable ont prétendu que la majoration était apparente, que les spéculateurs attirés par la prime avaient consenti une réduction d'intérêt plus forte que la part proportionnelle des primes qui serait revenue à chaque titre si elles avaient été annuellement réparties entre toutes les obligations. La combinaison des obligations amortissables peut être en effet un mode d'emprunt relativement peu onéreux : la compensation dont il vient d'être question s'était produite pour les obligations trentenaires. M. Leroy-Beaulieu signale ce fait que, au commencement de 1877, le taux réel de l'intérêt n'était pour ces valeurs que de 4 fr. 18 p. 0/0, tandis que le 5 p. 0/0 représentait un placement à 4,75; mais la question est de savoir si, dans les opérations de crédit de 1879 à 1884, les prêteurs ont en réalité accordé une réduction d'intérêt au moins équivalente à la prime. Malheureusement, il n'en a pas été ainsi : la charge imposée par la prime de remboursement a été en moyenne de 0,11 p. 0/0, mais le taux d'intérêt de l'amortissable n'a pas été en fait de 0,11 p. 0/0 au-dessous de la rente perpétuelle, ce qui comporterait en capital une différence de 2 fr. 30, le 3 p. 0/0, étant à 76, de 3 francs quand il est à 87,

de 3,27 au cours de 95; or, l'écart entre les deux fonds n'a été en général que de 0 fr. 75 à 1 fr. 50 jusqu'en 1885[1]. Depuis, l'écart a été moins éloigné de la parité théorique. On a expliqué l'insuccès relatif de l'amortissable par la nouveauté de cette combinaison financière qui a dérouté la petite épargne. On l'a aussi attribué non sans raison au mécanisme un peu artificiel et compliqué adopté relativement aux nouvelles obligations[2].

1313. Dette à échéances fixes. Obligations du Trésor. Dette des États-Unis. Annuités terminables. — Les obligations remboursables à échéances fixes ont été pratiquées en France dans diverses conditions, tantôt à long terme 15, 25, 26 ou 30 ans; tantôt à court terme avec maximum de 6 ans. Les obligations du Trésor à long terme sont ordinairement remboursables par la voie du tirage au sort; les autres ont autant d'échéances qu'il y a d'émissions partielles et ont d'ailleurs des durées variables. Parfois sous l'Empire et en 1870, on a émis des obligations remboursables à partir d'un certain terme et dans un délai préfix : tels furent, en 1870, les bons appelés les *cinq-dix,* c'est-à-dire dont le remboursement devait commencer cinq ans

[1] V. rapport Pelletan, Chambre, *annexes,* session extraordinaire, 1890, p. 257, 258. Cf. M. Léon Say, Chambre, *Débats,* 1890, p. 253 et suiv.

[2] Le 3 p. 0/0 amortissable est divisé en 175 séries et l'amortissement en 6 périodes, de 1879 à 1953 : pendant la première, on amortit une série par an, pendant la seconde deux séries et ainsi de suite jusque dans la dernière période (1951 à 1953) où il s'effectue à raison de 6 séries par an. Ceci complique le service des annuités qui, au lieu d'être en progression continue, suit dans chaque période une marche décroissante. Maxima et minima des annuités dans chacune des 6 périodes : 1884-1907, 144-128; 1908-1925, 151 et 126; 1926-1938, 148 et 123; 1939-1945, 144 et 127; 1946-1950, 147 et 133; 1951-1953, 153 et 148. On a voulu donner aux capitalistes qui prendraient une obligation dans chacune des diverses séries la certitude de voir sortir annuellement quelqu'une de leurs obligations, mais cet avantage n'a pas été prisé, parce que les obligations amortissables attirent au contraire par l'*alea* (V. en ce sens Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, t. II, p. 323 et suiv. — Cf. aussi la critique de la combinaison de M. Léon Say, *Revue des Deux-Mondes*, 1er août 1881, p. 582, par Cucheval-Clarigny). La forme donnée aux obligations amortissables leur a fait perdre l'avantage qu'elles eussent pu présenter d'être semblables aux obligations de chemins de fer, c'est-à-dire à une nature de titres que connaît et apprécie la petite épargne. La ressemblance est au fond mais, sinon pour les financiers du moins pour le public, elle a été masquée (Cf. M. Léon Say, Chambre, *Débats*, 1890, p. 2539). De fait, les titres en amortissables n'ont pas encore acquis la faveur du public (V. M. Rouvier, Chambre, *Débats*, 1890, p. 2542).

après l'émission et être achevé dans les cinq années suivantes. Malgré l'importance de ces emprunts à échéances fixes, c'est aux États-Unis qu'il faut se transporter pour trouver une large et systématique application de ce mode de crédit, car il a été employé pour la presque totalité de la dette fédérale. Cette dette procède d'emprunts à 6 p. 0/0, en *cinq-vingt*, contractés pendant la guerre de Sécession (1862 à 1868) auxquels il faut ajouter un emprunt en 5 p. 0/0, le *dix-quarante* de 1864. C'est afin d'atténuer l'inconvénient déjà signalé plusieurs fois d'un remboursement intégral, à une époque où l'État peut avoir des embarras financiers, qu'on a imaginé de fixer une période pendant laquelle les paiements peuvent être échelonnés au gré du gouvernement. L'emprunt ayant eu lieu en temps de crise, on fixa un *dies a quo* d'une durée suffisante pour que l'État eût le moyen de se mettre en mesure.

Malgré ces atténuations, les obligations à échéances fixes sont un mode de crédit qui serait recommandable par la rigueur avec laquelle il conduit à l'extinction de la dette, si ce pouvait ne pas être une rigueur stoïque et parfois assez téméraire. Il y a maintes circonstances où plus de latitude dans l'exécution des engagements servirait mieux les intérêts du pays. Il ne faudrait pas juger le système d'après le succès qu'il a eu en Amérique : les États-Unis ont bénéficié de circonstances exceptionnellement favorables. Malgré cela, on peut soutenir qu'à l'inverse des États européens l'amortissement a été conduit par eux avec un exclusivisme plutôt dommageable (n° 1331).

En France, les obligations du Trésor ont eu une toute autre destinée qu'aux États-Unis. Au lieu d'être un instrument de libération forcée, elles n'ont trop souvent servi qu'à reculer l'époque d'un emprunt en rentes. Les obligations trentenaires ont été affectées sous le second Empire, puis en 1873, 1876, 1877, au paiement des subventions ou garanties d'intérêt des chemins de fer; elles ont été transformées les premières en 3 p. 0/0 perpétuel, 1862; les secondes en 3 p. 0/0 amortissable. Il ne restait qu'une dette d'environ 38 millions (1890) en obligations trentenaires ayant pour origine des travaux publics. En 1885, c'est à cette forme d'obligations qu'on a eu recours pour se procurer les 235 millions de la caisse des écoles et des chemins vicinaux dont une partie seulement représente les subven-

tions de l'État, le reste constituant une avance remboursable par les budgets locaux.

A la classe des obligations à long terme appartiennent enfin les *bons de liquidation* (remboursables en 25, 26 ans) attribués à titre d'indemnités à la suite de la guerre de 1870. Malgré les remboursements opérés, il subsiste encore de ce chef une dette de 141 millions (1890).

Les obligations à court terme (obligations sexennaires) ont fourni de 1875 à 1890 tant pour le compte de liquidation dont il sera bientôt parlé que pour les budgets extraordinaires et les garanties d'intérêts des compagnies de chemins de fer, 1.920 millions. Il subsistait, en 1890, 775 millions d'obligations sexennaires. L'emprunt de 869 millions en 1891 a entraîné la consolidation en rentes perpétuelles et amortissables des anciennes obligations à long terme (1873), et d'une partie des obligations sexennaires venues à échéance. Les autres à échéances ultérieures sont, jusqu'à concurrence de 380 millions, affectées aux garanties d'intérêt des compagnies de chemins de fer[1].

Par annuités terminables, on désigne une dette publique qui doit prendre fin à une échéance déterminée au moyen du paiement périodique d'annuités d'amortissement en sus de l'intérêt, sans que l'État ait à en rembourser le montant. L'expression, comme la chose, vient de l'Angleterre : les annuités terminables ne forment cependant pas, dans les finances anglaises, un mode d'emprunt particulier; elles ont pour origine une série d'emprunts du dix-huitième siècle émis au pair en rentes perpétuelles avec l'adjonction à l'intérêt, pendant une période variable, entre 10, 80 et même 98 ans, d'une annuité fixée à raison de chaque 100 livres souscrites. Ces annuités terminables ont été renouvelées à diverses reprises. De nouvelles émissions ont eu lieu, en sorte qu'elles représentent environ 1.875 millions (1889). La dette en annuités terminables a grandi, tandis que la dette consolidée était au contraire progressivement réduite (ci-dessous, n° 1326). Les annuités terminables ont en France un autre caractère : elles se rattachent pour la plupart à des emprunts spéciaux et il en sera dit quelques mots à cette occasion.

[1] V. rapport Pelletan, Chambre, *annexes*, session extraordinaire, 1890, p. 258.

On s'est demandé si l'on ne pourrait pas s'adresser immédiatement à l'épargne en lui proposant des obligations terminables. Un peu de réflexion montre qu'un tel placement ne peut et ne doit avoir qu'une application restreinte : la plupart des capitalistes sont chefs de famille et tiennent légitimement à transmettre à leurs descendants ce qu'ils ont amassé. Les annuités terminables même les plus longues, 99 ans par exemple, ne donnent qu'une imparfaite satisfaction à ce désir. Ni en Angleterre[1], ni en France, les annuités terminables ne sont une forme directe d'emprunt, mais plutôt un mode d'amortissement de la dette.

1314. V. De la garantie des emprunts. — Les dettes publiques s'ajoutent les unes aux autres, sans qu'il y ait, en principe, de droit de préférence en faveur des souscripteurs aux premiers emprunts. On conçoit un système différent : un fonds spécial de garantie serait créé pour le service de chaque emprunt. Telle a été la pratique d'abord suivie par l'Angleterre; c'est encore celle des États obérés comme la Turquie, le Portugal, l'Égypte, le Pérou, etc... Les sûretés réelles ne sont cependant pas dans le crédit public les plus fortes, contrairement à l'adage *de foi fi, de gage réconfort*. Aussi bien, les États dont le crédit public est donné en exemple ont-ils renoncé aux fonds spéciaux et aux garanties hypothécaires. C'est d'ailleurs la conséquence d'une doctrine financière plus générale, qui a prévalu en France dès 1814, à savoir qu'il convient de faire un fonds commun de toutes les recettes pour pourvoir à toutes les dépenses au lieu de créer des fonds spéciaux. Il a cependant été fait depuis exception à cette doctrine en faveur de l'amortissement[2].

1315. VI. Systèmes d'émission des emprunts. — De quelle façon l'État peut-il demander le concours du capital disponible?

[1] Les commissaires de la dette anglaise et la chancellerie placent sous cette forme les dépôts des caisses d'épargne, les consignations judiciaires et autres valeurs qu'ils doivent conserver au profit de divers ayants-droit.

[2] Un fonds spécial est inutile si les dépenses et les recettes se balancent, car les unes et les autres eussent pu être comprises dans le budget général sans en déranger l'équilibre. Si les dépenses excèdent les recettes, il faut, soit suspendre les paiements, soit puiser dans le budget. Au cas contraire, le reliquat est sans objet, mais il est à craindre qu'il ne rentre pas dans le budget et ne serve de prétexte au gaspillage des deniers publics. Cette observation ne s'applique pas aux services rattachés pour ordre au budget général.

Y a-t-il avantage à conclure avec des intermédiaires, c'est-à-dire avec des maisons de banque ou, au contraire, à s'adresser immédiatement à l'épargne populaire, ce qui peut être fait de deux manières, soit en ouvrant une souscription, soit en offrant directement sur le marché de la bourse ou par l'entremise des agents financiers, de nouveaux fonds publics? Quelques mots peuvent suffire relativement à ces dernières combinaisons qui ne pourraient évidemment être généralisées à cause de leur insuffisante action; il y faudrait renoncer en cas d'urgence. D'ailleurs, dans les temps de crise, elle exposerait l'État à de graves mécomptes, parce que les transactions sur les fonds publics sont alors peu actives. Il n'y a que les États dont le crédit est très-solidement établi, qui puissent affronter directement le marché des fonds publics[1].

Seuls les emprunts destinés aux travaux publics, fractionnés en un certain nombre d'années, peuvent s'effectuer ainsi avec quelque avantage. En 1878, l'émission du 3 p. 0/0 amortissable a été faite sur le marché par séries successives, mais en 1881 on a dû renoncer à ce procédé : la spéculation avait établi des cours fictifs qui s'opposaient au classement des nouveaux titres. L'emprunt de 1 milliard eut lieu par voie de souscription publique. Pour les grands emprunts créés en temps de crise et dans les cas urgents, il convient de choisir entre la négociation avec de puissantes maisons de banque ou la souscription publique. Ce sont les seuls modes praticables; les autres auraient trop de lenteur.

Si l'État traite avec une ou plusieurs maisons de banque constituées en syndicat, il y trouve l'avantage d'une réalisation certaine, rapide, à un taux déterminé d'après la situation du marché et qui peut être le moins onéreux possible, parce qu'une certaine concurrence est de nature à se produire entre banquiers pour soumissionner l'emprunt, spécialement au cas où il est adjugé au rabais. Les États dont le crédit n'est pas très-solidement établi usent volontiers de l'intermédiaire des banquiers qui, tantôt comme on vient de le supposer, soumissionnent l'emprunt à un prix réglé à forfait et spéculent sur la prime que le fonds émis fera

[1] V. sur l'émission, soit par les trésoriers généraux comme cela a lieu en France, soit par les agents de change ou courtiers au cours de la bourse, Wagner, *op. cit.*, t. III, p. 593.

sur le marché, tantôt au contraire, se chargent de placer les rentes émises avec faculté, s'ils le préfèrent, de les prendre à leur compte à un prix fixé[1]. Les emprunts de la Restauration et ceux du gouvernement de 1830 eurent lieu, selon la tradition inaugurée en Angleterre depuis la fin du siècle dernier, par l'intermédiaire de banquiers, et presque tous à partir de 1821, furent contractés à la suite d'une adjudication. C'est également par la voie de la négociation en banque que se font encore les émissions des pays dont le crédit est soit épuisé soit non encore éprouvé, mais alors les soumissions ne sont souvent obtenues que moyennant des commissions exorbitantes qui aggravent singulièrement les charges des emprunts[2].

Le système de la souscription nationale a été substitué depuis 1852, presque constamment en France à celui de la négociation en banque. Il n'était d'ailleurs pas absolument nouveau : la Restauration l'avait essayé dès 1818. A première vue, le système de la souscription directe, sous les auspices de l'État, paraît avoir sur le précédent une cause de supériorité décisive ; l'appel direct à l'épargne permet ce semble de placer l'emprunt à un taux plus élevé, car les banquiers adjudicataires comptent bien vendre au public la rente plus cher qu'ils ne l'achètent à l'État ; toute la différence peut être gagnée par le procédé de l'emprunt direct. — En analysant bien ce qui se passe, cette supériorité est cependant plutôt théorique que réelle : lorsque l'État emprunteur a un crédit solide qui lui permet de profiter de la concurrence que se font les banquiers, il lui est facile, à la suite de pourparlers avec quelques-uns, de connaître le taux le plus élevé auquel il peut émettre la rente. Il y a d'ailleurs la ressource de l'adjudication[3].

Lors, au contraire, que l'État fait appel direct au public, il faut qu'il arrête *motu proprio* les conditions de l'emprunt ; or, il est à craindre qu'il ne fixe trop haut ou trop bas le taux de l'émission ; au premier cas, c'est l'insuccès de la souscription et l'ébranlement du crédit public ; au second cas, peut-être eût-on obtenu un taux plus avantageux par l'intermédiaire des ban-

[1] V. sur l'histoire des emprunts en banque, Cl. Jannet, *op. cit.*, p. 489 et suiv.

[2] V. Cl. Jannet, *op. cit.*, p. 410 et suiv.

[3] V. Cucheval-Clarigny, *Essai sur l'amortissement*, 1886, p. 163.

quiers à cause de la concurrence. On n'a pas la ressource de s'adresser officieusement aux banquiers : les banquiers sont, en effet, des conseils suspects lorsque l'État ouvre une souscription publique, parce que leur intérêt particulier est que l'émission soit faite à un taux très-bas afin de réaliser une forte prime sur leur souscription. Le gouvernement qui fixe les conditions de l'émission directe est donc un peu abandonné à son intuition et alors, presque toujours, il fait l'émission à un taux trop faible afin de rendre certain le succès de l'emprunt.

1316. En somme, il y aurait plus de sécurité et plus de garanties pour un État dont le crédit est fermement assis dans la négociation en banque et les États obérés y recourent aussi, malgré l'exploitation dont ils sont victimes, parce qu'ils ne pourraient obtenir autrement l'intégralité des crédits dont ils ont besoin, mais il existe, en faveur des souscriptions publiques, des arguments d'un autre ordre qui sont d'un grand poids : la souscription faisant pénétrer le crédit public dans toutes les couches sociales en développe la puissance; c'est le stimulant le plus direct et le plus efficace à l'esprit d'épargne[1]. Les emprunts par souscription sont, comme on les a très-justement appelés, le suffrage universel des capitaux. Certainement, les emprunts faits par les banquiers adjudicataires n'ont pas sur l'épargne populaire une prise aussi large et la souscription publique directe est pour beaucoup dans l'élévation du chiffre des inscriptions de rentes qui était en 1876 de 4,380,000[2].

Quoi que l'on puisse penser des avantages et des inconvénients des souscriptions publiques, il est au moins diverses

[1] Rien à cet égard d'aussi curieux que la progression du nombre des petites souscriptions auxquelles est accordée le privilège de l'irréductibilité : 60,140 (mars 1854); 170,820 (décembre 1854); 223,262 (1855); 530,893 (1859); 672,903 (1864). Ces chiffres ont encore été dépassés lors des emprunts nationaux de 1872 et de 1873.

[2] Toutefois, il est juste de faire remarquer que le chiffre des souscriptions irréductibles n'indique pas une augmentation à beaucoup près égale du nombre des rentiers : l'irréductibilité produit en faveur des petites souscriptions une prime qui détermine un afflux considérable de sommes non destinées à un placement définitif. Les banquiers inscrivent sur leurs listes des souscripteurs fictifs afin de jouir du bénéfice de l'irréductibilité pour l'ensemble de leurs souscriptions. Cela seul peut expliquer que, malgré la fréquence des emprunts, le nombre des inscriptions, entre 1850 et 1870, ne se soit guère plus accru (747,900 et 1,254,000) que dans la période vicennale précédente (291,800 à 747,700).

objections qui, autrefois, étaient formulées contre elles et dont l'expérience a montré le peu de fondement. On prétendait que l'État s'exposait à ce que le crédit demandé ne fût pas couvert et même, au cas de succès, à ce que les souscriptions ne fussent pas versées. La souscription n'est certainement pas un procédé magique qui puisse faire obtenir des capitaux aux États obérés, mais il est certain qu'elle développe plutôt qu'elle ne restreint le crédit des États qui sont dans une situation économique pouvant inspirer confiance.

En France, les emprunts par souscription ont tous été plusieurs fois couverts et il a fallu abaisser successivement jusqu'à 5 francs de rentes la limite des souscriptions irréductibles d'abord fixée à 500 francs. Le premier emprunt par souscription, celui de 1818, fut souscrit 15 fois; celui de 1868, 30 fois. En 1873, les souscriptions au grand emprunt national de 3 milliards dépassèrent 43 milliards, c'est-à-dire 13 fois l'énorme capital demandé. On sait quelle a été l'influence de ce succès financier sans précédent[1]; ce fut une véritable victoire morale. Les adversaires du système de la souscription expliquent l'empressement du public par la faiblesse habituelle du cours d'émission. Il y a par suite une forte prime offerte à la spéculation; chaque souscripteur, en prévision d'une réduction considérable, force le chiffre de sa demande, en sorte que les sommes souscrites n'ont qu'une valeur mensongère.

Aucune de ces critiques n'est bien sérieuse. L'État veut-il emprunter par souscription à un cours assez élevé? Pourquoi ne pas combiner avec la souscription publique le procédé de l'adjudication? C'est la combinaison que recommande M. Leroy-Beaulieu et qui a été pratiquée avec succès en Australie : le chiffre d'émission indiqué par le gouvernement n'est alors qu'un minimum et l'attribution des rentes est faite en commençant par les offres les plus élevées[2]. Que la spéculation, dans le système actuellement appliqué, à cause des facilités de versement données aux grands établissements financiers, grossisse démesurément le chiffre des souscriptions, cela n'est pas douteux, mais la

[1] Eu égard au capital demandé. D'autres emprunts moins considérables ont été couverts un plus grand nombre de fois encore; l'emprunt de 1881 a été couvert 15 fois, mais la spéculation y a occupé une très-large place.

[2] V. Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, t. II, p. 355 et suiv.

question est-elle de savoir si, par exemple, la France en 1873 eût pu prendre au mot les souscripteurs et leur faire verser 43 milliards ? Évidemment non : personne n'a pu croire sérieusement qu'il y eût 43 milliards de capitaux disponibles réellement offerts, mais l'empressement des petits et moyens capitalistes à forcer les chiffres de la souscription tout aussi bien que celui de la haute banque indiquait qu'on obtenait le concours universel de l'épargne [1].

En 1818, l'emprunt par souscription très-brillamment accueilli avait été difficilement réalisé ; aussi pendant longtemps fut-il admis comme axiome qu'un emprunt en banque est seul d'une rentrée facile ; mais depuis 1854, les versements se sont effectués pour tous les emprunts avec une remarquable régularité. A la suite des emprunts de 1872 et 1873, l'État n'a eu à faire vendre qu'un très-petit nombre de titres, faute de paiement dans les délais fixés. Une autre crainte a été également dissipée, celle de la dépression des cours de l'emprunt comme conséquence des liquidations faites par les spéculateurs ; en fait, ces liquidations n'ont pas agi sur les cours d'une manière inquiétante. Jamais la progression du cours des fonds publics n'avait été plus rapide qu'après les grandes opérations de crédit de 1872 et de 1873, seulement il n'est pas douteux que les syndicats de banquiers aux approches et au lendemain des emprunts par souscription n'agissent sur les cours aussi bien que si l'État s'adressait à la banque pour soumissionner l'emprunt : avant l'émission ils forcent les cours par la spéculation à la hausse afin de donner l'élan à l'épargne au moment décisif, de déterminer à la suite de l'emprunt une prime qu'ils puissent ensuite réaliser au fur et à mesure du classement de l'emprunt ; la spéculation soutient encore les cours aussi longtemps que possible après l'emprunt afin d'en faciliter le classement. Le Trésor lui-même s'associe à cette campagne de hausse par l'intermédiaire de la caisse des dépôts et consignations qui y engage en achats de rentes les fonds disponibles des caisses d'épargne [2].

[1] On s'est aussi préoccupé des difficultés de la réduction. Elles peuvent augmenter les frais accessoires de l'emprunt, mais vaudrait-il mieux avoir à chercher des souscriptions complémentaires ?

[2] Comparativement aux taux d'émission 83,25 en 1881, 76,60 en 1884 pour l'amortissable, 79,80 en 1886 et 92,55, 1891, pour les rentes perpétuelles, les

Il ne reste plus, pour terminer ces explications sur le mode d'émission, qu'à signaler diverses conséquences de la souscription publique, à savoir : l'admission des petites souscriptions et le fractionnement du capital souscrit en plusieurs échéances successives. On a fait des coupures d'abord de 10 francs puis de 5 francs de rentes, et l'on a accordé aux souscripteurs des délais assez longs, moyennant un premier versement, dit de garantie, lors de la souscription, 1/5e ou 1/6e de la souscription totale (en 1872, 14 fr. 50 pour 5 francs de rentes), le surplus étant payable par versements mensuels.

A cause de ces délais, l'emprunt par souscription paraît moins propre que l'emprunt en banque à fournir des ressources immédiates. Il ne faudrait cependant pas s'exagérer cette infériorité, car, dans l'emprunt de 1872, le versement de garantie a procuré aussitôt à l'État plus de 600 millions. De plus, les versements anticipés peuvent être encouragés par une bonification d'escompte et c'est ainsi que dans le même emprunt, en moins de cinq mois, l'État fut en possession de 2,130 millions. Si le fractionnement des versements ne retarde pas d'une manière trop préjudiciable la réalisation de l'emprunt, il a cependant un autre inconvénient, celui d'aggraver les charges accessoires, à cause des complications de comptabilité et de manutention, à cause aussi de l'obligation de payer dès le principe les arrérages malgré la réalisation différée[1].

1317. VII. **Emprunts indirects ou spéciaux. Compte de liquidation; budget extraordinaire. Unification budgétaire.** — On appelle emprunts indirects ou spéciaux des emprunts qui rendent l'État débiteur d'annuités envers certaines personnes

cours les plus bas antérieurs ont été respectivement 84,85; 78; 81,85; 95,15 et après l'émission, 86,75, 77,50, 82,80; en 1891 des circonstances défavorables sont venues s'opposer au maintien de la hausse : on a coté 95,12 le jour de l'émission (plus bas, puis le mois suivant 94,45, en mai on est descendu au-dessous du taux d'émission : 92,20 et 90,45. V. sur tous ces points M. Juglar (*Écon. franç.*, 16 mai 1891).

[1] Le service des arrérages de l'année courante ne pouvant être prélevé sur les impôts sans rompre brusquement l'équilibre du budget, il est d'usage d'ajouter au capital nominal de l'emprunt la somme nécessaire pour le paiement, non seulement des dépenses matérielles qu'il occasionne, mais aussi du service des intérêts de l'année financière en cours. C'est ainsi que l'emprunt dit de 2 milliards s'est élevé à près de 2,225 millions. Les frais proprement dits ont été de 1,18 p. 0/0.

morales administratives ou certaines grandes sociétés financières ou industrielles qui ont emprunté elles-mêmes ou fait l'avance du capital. Ce sont des emprunts indirects, en ce que l'État ne paraît pas assumer le fardeau d'une nouvelle dette, et des emprunts spéciaux parce que le crédit est donné à l'État par un intermédiaire déterminé dans un but particulier. Le danger de ces emprunts est qu'ils se forment par des moyens détournés, en sorte que le législateur lui-même ne se rend pas toujours compte des charges totales qu'ils font peser sur les finances d'un pays. M. Léon Say fit dresser, il y a quelques années, le tableau des annuités qui, à partir de 1876 jusqu'en 1962, doivent augmenter le service de la dette publique. Avant cette publication, on peut dire que presque personne en France ne soupçonnait que, en dehors de la dette consolidée, il pût exister un service d'annuités aussi considérable, devant atteindre à l'apogée (1880), 390 millions, et s'abaisser rapidement à partir de 1890 d'abord à 140 millions, puis à 80 millions en 1920 et à 4 millions en 1960[1]. Depuis le moment où le *Tableau des engagements du Trésor* a été dressé, les émissions du 3 p. 0/0 amortissable (1881-1884) ont encore grossi le chiffre des annuités que l'État doit payer en sus du service de la dette consolidée[2].

Le capital procuré à l'État par les emprunts indirects est difficile à préciser; on est vraisemblablement au-dessous de la vérité en l'estimant à 4 milliards 1/2. On a calculé que le total des annuités à payer de 1884 à 1953 dépasserait la somme de 16 milliards[3]! Après 1870 une dette spéciale d'un milliard 1/2 avait pris naissance à raison des prêts faits à l'État par la Banque de France; mais cette partie des engagements du Trésor a pris fin,

[1] Il est vrai que dans le *Tableau des engagements du Trésor* figurent des dettes qui ne proviennent qu'indirectement d'emprunts spéciaux, notamment le service des obligations trentenaires et diverses subventions qui ne constituent pas des dettes proprement dites.

[2] Il en est fait ici mention mais pour mémoire car les charges résultant des émissions de rentes amortissables dérivent non d'emprunts spéciaux mais d'emprunts directs.

[3] Mais on ne peut dire que ce soit là une charge successive réellement assumée par l'État : en effet pour divers emprunts spéciaux, par exemple pour les emprunts des communes dont l'État a pris sa part, la faculté de remboursement ayant été stipulée, des conversions peuvent réduire le montant des annuités dans une proportion notable.

grâce à l'annuité de 200 millions, puis de 150 millions (à partir de 1876) affectée à l'amortissement de la dette de l'État aujourd'hui complètement éteinte. Les avances de la Banque de France, témoignent en faveur des emprunts indirects qui ont été trop systématiquement condamnés. Il y a des distinctions à faire et le plus sage est d'examiner dans quelles circonstances chaque emprunt intervient.

Un certain nombre d'emprunts spéciaux ont pour origine des travaux de navigation, de viabilité ou de diverses constructions (casernements, constructions scolaires, etc.) : les villes ou les départements qui ont intérêt à la prompte exécution de ces travaux font à l'État des avances en capital; les avances sont payables par annuités en un certain nombre d'années[1]. Les annuités inscrites pour avances à raison de travaux publics, spécialement à raison de travaux de navigation correspondent à un capital de 230 millions[2]. Les annuités pour subventions, prêts, affectées aux chemins vicinaux, représentent un capital de près de 150 millions de francs; enfin celles qui sont relatives aux constructions scolaires des différents ordres d'enseignement sont la charge d'un capital de plus de 300 millions[3]. Les chambres de commerce des ports maritimes et des villes industrielles ont parfois ainsi prêté à l'État à des conditions alors moins onéreuses (4 1/2 ou 4 p. 0/0) que les conditions des emprunts publics. Ces combinaisons ont eu par conséquent le double résultat utile de hâter l'accomplissement de travaux profitables au pays et de ne pas grever trop lourdement le Trésor; mais on conçoit que les lois spéciales, qui contiennent ces conventions et imposent à l'État la charge de l'amortissement, puissent ne pas être l'objet d'un contrôle aussi attentif que si elles prenaient place dans la loi générale de finances; c'est pour cela qu'elles sont dangereuses. D'ail-

[1] Une cause de complication de nos finances, et ce n'est pas la moindre, est qu'une partie des annuités ou subventions des emprunts spéciaux a été jusqu'ici imputable sur la dette flottante, tandis qu'une autre partie était fournie au moyen d'obligations à long terme dont il sera question plus loin, une troisième enfin sur des ressources spéciales, caisse des chemins vicinaux, des lycées, collèges, aujourd'hui supprimées mais non entièrement liquidées (V. rapport Boulanger, Sénat, session, 1891, *annexes*, *J. off.*, p. 671 et suiv.).

[2] V. rapport Boulanger, Sénat, session 1891, *annexes*, p. 673.

[3] V. rapport Boulanger, *loc. cit.*; rapport Poincaré sur le budget de 1893, Chambre, session 1892, p. 1692 et suiv.; cf. Stourm, *Écon. français*, 1892, t. I, p. 228.

leurs la plupart de ces emprunts ont été contractés à un taux qui atteste l'infériorité du crédit des intermédiaires emprunteurs et font peser sur nos finances des dettes au taux aujourd'hui exorbitant de 5 et 5,25 p. 0/0.

D'autres emprunts indirects de même espèce, mais beaucoup plus considérables, sont ceux que l'État a contractés en s'engageant à payer aux compagnies de chemins de fer des garanties d'intérêt ou des subventions payables par annuités pour la construction de lignes dont l'État voulait se dispenser de payer en capital les frais de premier établissement. Les compagnies ayant besoin d'argent comptant pour l'exécution des travaux, en représentation des annuités qui leur sont dues, ont émis des obligations jusqu'à concurrence du capital de subventions fixes ou éventuelles qui leur étaient promises en vertu des contrats de concession. Ce sont donc les compagnies qui ont emprunté au lieu et place de l'État. A cette catégorie d'emprunts indirects, on peut faire une objection, la plupart du temps fondée, c'est que le crédit public serait moins onéreux que celui que l'État se procure ainsi par l'intermédiaire des compagnies[1].

Des opérations financières assez compliquées ont transformé divers engagements de l'État envers les compagnies, au moyen de nouveaux emprunts spéciaux : les subventions ou garanties d'intérêt échues, au lieu d'être payées en capital, ont été converties en obligations du Trésor à long terme, puis en obligations amortissables. De nouvelles annuités ont donc figuré au budget. Ceci eut lieu d'abord en 1858. Il fut alors créé 400 millions d'obligations trentenaires. Puis, de 1874 à 1877, d'autres créations furent faites, pour la même cause, d'obligations quinzenaires et trentenaires (n° 1313). Les conventions de 1883 ont rendu beaucoup plus onéreuse la garantie d'intérêt à raison des constructions de lignes nouvelles dont les compagnies se sont chargées. Il n'y a pas à rappeler ici quel fardeau l'exécution des conventions a mise à la charge du budget (n° 1167). Au

[1] En 1888, pour 10,067 millions empruntés, les compagnies payaient une annuité de 519,8, dont 444 millions d'intérêts pour les sommes non remboursées, soit une charge totale de 5,16 p. 0/0 sur laquelle 4,90 pour les intérêts des sommes non remboursées avec la prime d'amortissement. La Belgique en 1887 ne payait que 3,72 p. 0/0 pour les 1,264 millions de premier établissement de ses chemins d'État.

total, il s'agit d'une dette nominale excédant 2 milliards (2,233 millions, 1893) créée avec une majoration de plus de 250 millions moyennant un taux d'intérêt supérieur à 4,50 p. 0/0 sans espoir de conversion jusqu'au milieu du siècle prochain[1]! Ces emprunts indirects dont il est malaisé de déterminer la charge générale ont, outre les inconvénients signalés celui de dissimuler pendant longtemps l'état réel de nos finances[2].

Les emprunts spéciaux ont pour conséquence, habituelle sinon nécessaire, l'ouverture de comptes spéciaux, la constitution de ressources distinctes, de là une regrettable complication des finances publiques. On s'accorde généralement à reconnaître que l'unité budgétaire est préférable à l'existence de comptes ou services spéciaux[3]. Depuis 1885, le Parlement a entrepris la réforme de notre législation en vue d'arriver à l'unification budgétaire par l'incorporation au budget ordinaire des dépenses permanentes qui en avaient été distraites à divers titres. Aujourd'hui (budget de 1893) l'unité budgétaire est presque entièrement reconstituée grâce à la suppression du budget sur ressources spéciales créé en 1862, laquelle avait été préparée par l'abandon des caisses des écoles et des chemins vicinaux (1885), l'abolition du budget extraordinaire des travaux publics (1888), la réintégration au budget des garanties d'intérêt des chemins de fer (1892)[4]. En ce qui concerne la guerre et la marine dont les dépenses extraordinaires ont été alimentées par des ressources spéciales, nous allons examiner comment s'est aussi opéré le retour à l'unité budgétaire.

1318. Après la guerre de 1870-1871, afin de pourvoir aux charges exceptionnelles qui étaient imposées au pays, on eut l'idée d'instituer un compte de liquidation (1872), à côté des grands emprunts nationaux. Ce compte de liquidation fut divisé en deux parties. La première partie (1872 à 1875) s'élevant à 829

[1] V. rapport Pelletan, Chambre, session extraordinaire, 1890, p. 254 et suiv.

[2] V. dans le rapport Poincaré, *loc. cit.*, le tableau de la situation de la dette française en capital (p. 1687) et l'analyse des annuités diverses inscrites au budget (p. 1692 et suiv.).

[3] V. cependant dans M. Leroy-Beaulieu (*op. cit.*, t. II, p. 24 et suiv.) la défense du système de la pluralité du budget et spécialement du budget sur ressources spéciales.

[4] V. rapport Poincaré, *loc. cit.*, p. 1276 et suiv.

millions[1] a été dotée au moyen de ressources extraordinaires de diverses provenances, notamment par le produit de l'aliénation des rentes de la caisse d'amortissement, des reliquats d'emprunts, des fonds disponibles sur le prêt fait par la Banque de France, etc... Les dépenses furent très-diverses comme les recettes (indemnités aux départements envahis, travaux aux édifices incendiés, liquidation des dépenses de la guerre, etc.)[2]. La seconde partie (1875 à 1879) a absorbé plus de 1,100 millions; elle a été affectée à la reconstitution du matériel de guerre. C'est encore une source d'engagements spéciaux et jusqu'à un certain point déguisés. Un emprunt public, pour des dépenses d'ordre militaire pouvait, au lendemain de nos désastres, éveiller quelques susceptibilités; une nécessité de politique extérieure a fait adopter le mode de l'émission d'obligations du Trésor. Le danger de cette combinaison est la facilité de renouveler le crédit pour les obligations arrivées à échéance lorsque les ressources disponibles ne suffisent pas (n° 1313).

Au compte de liquidation ont succédé les dépenses sur ressources extraordinaires qui ont formé un budget distinct depuis 1879. Ces dépenses ont été d'abord exclusivement relatives à la guerre et à la marine, mais bientôt d'autres plus considérables pour les travaux publics y furent adjointes : 4,400 millions ont de 1879 à 1891 passé par les budgets extraordinaires. La guerre en a pris plus de 1,350, la marine 125; mais la part la plus forte a été celle des travaux publics : de 1880 à 1888 ils ont demandé 2,800 millions au budget extraordinaire. En 1888, le budget extraordinaire des travaux publics a été supprimé. Depuis, il a été pourvu aux dépenses des travaux dits extraordinaires par des combinaisons d'emprunts occultes ne se rattachant au budget que par des services d'annuités dont la signification exacte échappe souvent à l'attention[3]. D'abord maintenu pour la marine et la guerre, le budget extraordinaire a été définitivement abandonné pour l'une en 1889 et pour l'autre en 1891.

[1] V. sur le règlement définitif de la 1re partie du compte de liquidation l'exposé des motifs du projet de loi, Chambre, 1880, *annexes*, p. 671 et 703.

[2] Cf. sur le compte donnant l'emploi de l'indemnité de guerre par l'Allemagne, *Bull. de statist.*, 1880, t. I, p. 339 et suiv.

[3] V. Exp. des motifs, budget de 1891, Chambre, *annexes*, session extraordinaire de 1890, p. 245.

1319. VIII. Dette viagère. — La dette viagère est une dette permanente, bien qu'elle se compose d'annuités payables pendant la vie de certaines personnes déterminées, par la raison que celles qui meurent sont remplacées par d'autres. Les chefs les plus importants de la dette viagère, c'est-à-dire les pensions civiles et militaires, loin de s'amoindrir s'accroissent d'année en année. Avant 1870, la dette viagère était de 78 millions, elle dépasse aujourd'hui 223 millions (1893). Les pensions des fonctionnaires sont la cause principale de cette progression : de 30 millions, en 1866, les pensions civiles se sont élevées à 66 millions, et les pensions militaires ont beaucoup plus augmenté encore pendant la même période (124 millions)[1]. Les retenues opérées sur les traitements sont insuffisantes pour solder les pensions, car elles ne procurent que moins de 40 millions au total[2].

La réforme de nos lois sur les pensions est à l'étude : le but à atteindre serait non seulement d'établir un meilleur mode de règlement des pensions de retraites (n[os] 1085-1096), mais aussi d'endiguer les dépenses imposées à l'État. Un projet de loi de M. Léon Say, voté par le Sénat en 1879[3], donnait pleine satisfaction au premier intérêt en transformant les pensions civiles d'après les combinaisons des caisses de prévoyance, mais il a soulevé de sérieuses objections financières. La caisse de prévoyance instituée par ce projet aurait eu pour ressources les retenues opérées sur les traitements et des subventions fixées à 6 p. 0/0

[1] 91 millions pensions militaires de la guerre, 33,5 de la marine ; sans compter 16 millions, à titre de supplément de pensions, en vertu de plusieurs lois de 1869, 1881, 1883, 1887. Au total 140 millions, il faudrait encore ajouter près de 10 millions de traitements aux membres de la Légion d'honneur ou aux médaillés militaires.

[2] Le service des pensions et accessoires demande donc 200 millions. Le complément de la rente viagère est formé de dotations nationales, de rentes viagères d'ancienne origine, d'indemnités aux victimes du 2 décembre 1851, aux familles des blessés de 1848, aux magistrats atteints par la réforme de 1883, etc., etc.

[3] Ce projet ne vint pas en discussion à la Chambre. Il avait été vivement critiqué par le rapporteur, M. Cavaignac, non dans son principe mais dans ses dispositions de détail, session 1883, *annexe* n° 1912. Depuis, dans la session de 1891, le ministre des finances, M. Rouvier, soumit à la Chambre un nouveau projet sur la base des caisses de prévoyance, mais avec des modifications destinées à désarmer l'opposition de la Chambre. Ce projet n'a pas abouti. V. session 1891, Chambre, *annexes*, p. 1509 et suiv.

ou à 8 p. 0/0 des mêmes traitements, le tout capitalisé à 4 1/2 p. 0/0[1]. Si ce projet avait été adopté, le principal chef de la dette viagère eût été supprimé, ou du moins le service des pensions serait devenu la contre-partie d'une dotation spéciale.

Jusqu'en 1884 les rentes servies par la caisse des retraites pour la vieillesse formaient à côté des pensions un chef important de la dette viagère : en effet, la direction de la dette inscrite après avoir reçu de la Caisse des dépôts et consignations les valeurs en rentes perpétuelles correspondantes aux valeurs en capital des rentes viagères venues à la liquidation, délivrait aux titulaires de ces rentes des inscriptions de rentes viagères lesquelles étaient substituées aux rentes perpétuelles annulées; de cette façon la caisse des retraites concourait à l'amortissement de la dette. Aujourd'hui le service des rentes viagères est opéré par la caisse des retraites elle-même avec ses propres ressources. Les rentes viagères ont donc cessé de figurer au budget de l'État (n° 1087). Si, comme autrefois, il existait une caisse d'amortissement, on concevrait que les opérations de la caisse des retraites y fussent rattachées[2].

[1] Dans la discussion au Sénat (*J. off.*, 15, 16 et 25 mars 1879), le principe même des pensions a été contesté par M. Ronjat. Dans la session de 1890 la proposition de supprimer à l'avenir les pensions civiles a même été soumise à la Chambre des députés (Session extraordinaire, 1890, *annexes*, p. 381 et suiv.). On s'est fondé d'abord sur des raisons financières : la charge indéfiniment croissante du service des pensions. On a prétendu en outre que les pensions contribuent à développer le fonctionnarisme. Au début, il se peut en effet que la perspective des retraites fût pour quelque chose dans l'attrait qu'exercent les fonctions publiques au détriment des carrières industrielles; mais, aujourd'hui, le système d'ailleurs bien supérieur des caisses de prévoyance est assez fréquemment appliqué dans les entreprises privées. Il serait bien singulier que l'État renonçât à prendre, en faveur des fonctionnaires, l'initiative que beaucoup de chefs d'industrie ont prise en faveur de leurs employés. S'il y renonçait, il perdrait les retenues sans cesser d'être obligé moralement d'accorder de nombreux secours. Quoi qu'il en soit, le principe des pensions est fortement enraciné, et la seule vraie question est d'organiser un mode de fonctionnement aussi peu onéreux que possible pour le Trésor. A cet égard, la discussion peut porter sur le taux de la subvention et même sur l'utilité de la création d'une caisse de prévoyance. On a proposé, par exemple, le versement des retenues et des subventions à la caisse des retraites. Cons. sur l'organisation financière des pensions de retraites une très-intéressante étude de M. Mounié, 1879, in-8°.

[2] Elles y ont été rattachées de fait sous l'empire de la loi d'amortissement de 1866 dont il sera question plus loin.

Autrefois, la dette viagère avait une raison d'être qui ne subsiste plus : souvent au dix-huitième siècle, en Angleterre et en France, des emprunts étaient contractés en rentes viagères. Les États modernes ont renoncé à cette forme de crédit, et les quelques rentes viagères qui figurent encore au budget remontent à l'époque de la Révolution (loi du 23 floréal an II)[1].

1320. IX. **Dette flottante.** — La dette flottante est un ensemble d'engagements exigibles ou à très-court terme. Elle représente plusieurs éléments : 1° la partie des engagements destinés à procurer les fonds de roulement nécessaires au Trésor; 2° les déficits des budgets antérieurs, qui n'ont pas été compensés par des excédents ou soldés par un emprunt, c'est-à-dire les découverts du Trésor; 3° enfin (c'est quelque chose de particulier à notre système financier) des comptes spéciaux. La fonction essentielle de la dette flottante est de mettre à la disposition de l'État le fonds de roulement dont il a besoin pour solder les dépenses courantes en attendant les rentrées assurées par les lois de finances. Bien que la régularité de la gestion financière et du recouvrement des impôts, sous un bon régime fiscal, ait pour effet de diminuer l'importance du fonds disponible nécessaire, il est indispensable que l'État se comporte comme un banquier, qu'il fasse usage de son crédit pour avoir des ressources immédiates. Du moment où l'on ne croit pas devoir, soit instituer une banque d'État tenue en régie, soit charger du service de trésorerie la Banque nationale (n° 629), soit enfin constituer une réserve métallique spéciale pour le service de trésorerie, l'État est obligé d'annexer à son budget une espèce de banque de dépôt. L'État banquier c'est le Trésor; il reçoit des dépôts en compte-courant et, sur ces dépôts, l'État client du Trésor prend à son compte-courant passif les avances

[1] Les assurances sur la vie s'étant très-développées par l'action des compagnies privées, l'État n'a plus de prétextes pour emprunter en rentes viagères ; ce n'était au fond qu'une opération d'assurance. La forme principale des anciens emprunts en rentes viagères fut la *tontine :* une annuité était souscrite par des personnes de même âge, moyennant des mises égales, avec réversibilité au profit des survivants. V. au sujet de l'une de ces tontines la tontine Lafarge liquidée en 1889, n° 1088 en note. En Angleterre, les rentes viagères sont encore employées, non il est vrai comme mode d'emprunt, mais comme procédé d'amortissement des rentes consolidées. Il sera dit quelques mots de cette combinaison au chapitre suivant.

dont il a besoin. Les dépôts sont opérés par les comptables de l'État, trésoriers-payeurs et autres, par les communes, les départements, les établissements publics, enfin par la Caisse des dépôts et consignations.

Cette caisse est une institution d'État : c'est un rouage intermédiaire entre le Trésor et les particuliers ou les institutions de prévoyance. Elle reçoit les consignations judiciaires, les versements opérés par les caisses d'épargne, les sociétés de secours mutuels et elle confie au Trésor en compte-courant les fonds provenant de ces diverses sources qui se trouvent disponibles. Si les dépôts des comptables, des communes, départements, établissements publics, de la Caisse des dépôts et consignations ne donnent pas des sommes suffisantes, l'État émet des billets productifs d'intérêt ou bons du Trésor à courte échéance[1].

Ces bons du Trésor sont des engagements de payer à courte échéance, trois mois, six mois, un an; l'intérêt est gradué selon la durée du prêt; il dépend d'ailleurs du crédit de l'État et de la situation du marché des capitaux. En ces dernières années (1888-1890), l'État a pu obtenir ainsi crédit à 1/2 p. 0/0 pour des bons de 3 mois. L'émission en est laissée aux soins du ministre des finances dans les limites permises par la loi de budget. Ce placement est très-recherché par le public. A l'Assemblée nationale (24 décembre 1873), M. Léon Say disait : « Vous savez qu'on a fixé la limite de l'émission des bons du Trésor à 400 millions et je n'apprendrai rien à personne en disant que si nous jugions utile de dépasser cette limite d'émission, l'État ne serait pas embarrassé pour trouver des capitaux. Rien n'est élastique comme l'émission des bons du Trésor. » En effet, dans le courant de l'année 1873, l'émission a pu être portée sans difficulté, malgré les facilités de placement que donnait alors l'emprunt de 3 milliards, de 127 à 510 millions[2]. L'é-

[1] V. Wagner, *op. cit.*, t. III, p. 575 et suiv.

[2] Le maximum des émissions de bons du Trésor 677 a eu lieu en 1863; le minimum en 1880, 3,3. Depuis 1875, où elles dépassaient encore 300 millions, les émissions ont été beaucoup plus restreintes : 156 millions, 1876, puis le minimum 2 millions, 1879; de 1883 à 1887, à cause de l'effet des nouvelles conventions avec les compagnies de chemins de fer, les émissions ont été plus considérables, 381 millions (1884) 422 (1886). Depuis, le niveau moyen des émissions a été de 100 millions seulement.

mission de bons du Trésor est un mode économique de crédit, dont il n'est peut-être fait maintenant qu'un trop discret usage. Au 1er janvier 1891 les capitaux des bons du Trésor en circulation étaient au-dessous de 106 millions. L'Angleterre connaît, outre les bons du Trésor, sous le nom de bons de l'Échiquier, des engagements à échéances un peu plus éloignées. Ce sont aussi ces engagements à plus long terme qui ont pris en France, depuis quelques années, un considérable développement (n° 1313).

Les caisses des comptables de l'État sont en quelque sorte les succursales du Trésor, grâce au procédé des comptes-courants. Les avances des trésoriers-payeurs et comptables divers ont eu une grande importance : elles se sont élevées jusqu'à 250 millions (1876), puis ont été ramenées au chiffre qu'elles avaient il y a cinquante ans, c'est-à-dire 45 à 60 millions (1891). Pour ces avances, l'État bonifie un intérêt qui se calcule maintenant sur le taux moyen des bons du Trésor[1]. Depuis 1806, l'administration autorise les trésoriers-payeurs à faire des opérations de banque, de façon à se procurer par leur crédit personnel les fonds qui peuvent suppléer le cas échéant à l'insuffisance des recouvrements de l'État; c'est ainsi que le montant des impôts directs peut être en partie avancé par ces comptables au moyen de leurs capitaux. Comme les échéances de l'impôt sont certaines, rien de plus simple que de déterminer à partir de quel moment le compte de l'agent de l'État devient de son côté débiteur d'intérêts au profit du Trésor. Le procédé des comptes-courants donne au Trésor les mêmes facilités que si l'État faisait lui-même des opérations de banque, mais sans avoir les inconvénients d'une banque gouvernementale; cependant cette combinaison a donné lieu à de vives critiques et, à diverses reprises, la suppression du compte-courant des trésoriers-payeurs a été demandée. La Chambre des députés l'a même votée (26 mars 1889), mais il ne semble pas que cette réforme doive aboutir[2].

Indépendamment des avances des comptables, l'État se trouve encore débiteur au même titre qu'un banquier, en vertu de plu-

[1] L'intérêt était de 3,35 p. 0/0 jusqu'en 1885.

[2] V. rapport de la commission du Sénat sur ce projet, Sénat, *annexes*, session 1889, p. 505.

sieurs causes qui ont été réunies sous la dénomination de *créances passives*[1]. L'État reçoit en dépôt les cautionnements en numéraire des comptables, des titulaires d'offices ministériels, etc. (au total 305,8 millions 1893), à charge de payer l'intérêt annuel ordinairement 3 p. 0/0. Ces cautionnements sont remboursables dans des situations déterminées, mais, comme la remarque en a été déjà faite à l'occasion de la dette viagère, si les titulaires changent, l'obligation est permanente, en sorte que l'État se trouve disposer pour un temps indéfini, par le dépôt des cautionnements, d'un fonds considérable[2]. Un autre chef des créances passives se compose : 1° des fonds des communes et des établissements publics qui sont obligés de déposer leurs capitaux libres au Trésor (soit de 280 à 325 millions en 1891); 2° du compte-courant de la Caisse des dépôts et consignations (300 à 400 millions) et des fonds des caisses d'épargne (115 à 140 millions 1891).

Créée en 1816, la Caisse des dépôts et consignations est une institution autonome distincte du Trésor bien qu'elle n'ait pas une personnalité complètement distincte de celle de l'État[3]; non seulement elle reçoit les consignations mais elle fait des avances au Trésor, des prêts aux départements et aux communes. Elle gère la caisse des retraites pour la vieillesse; reçoit les fonds libres des sociétés de secours mutuels, elle a le maniement et la garde des fonds confiés aux caisses d'épargne. Depuis 1816 jusqu'à la fin de 1891, ses opérations ont porté sur 6,690 millions.

M. Léon Say explique ainsi le rôle de la Caisse des dépôts par rapport aux caisses d'épargne : « Les fonds déposés dans les caisses d'épargne portent intérêt au profit des déposants; les caisses d'épargne sont bien obligées en conséquence de faire valoir les dépôts. Aussi elles les remettent à la Caisse des dépôts et consignations qui leur en sert un intérêt... La Caisse des dépôts, de son côté, pour payer les intérêts est bien obligée d'en faire produire aux fonds qu'elle a entre les mains. Elle a deux moyens à sa disposition : elle verse de l'argent en compte-courant au

[1] V. Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, t. II, p. 402.

[2] Aussi n'y aurait-il pas grande nécessité de consolider cette partie de la dette flottante : en 1883, M. Leon Say avait projeté de délivrer aux propriétaires de cautionnements y consentant des rentes amortissables. Aucune suite ne fut donnée à ce projet. V. Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, t. II, p. 287.

[3] Moireau, *Revue des Deux-Mondes*, 1891, t. I, p. 68 et suiv.

Trésor et, pour le reste, elle achète des rentes... Je parle des rentes qui sont achetées par la Caisse des dépôts pour employer les fonds qu'elle peut être obligée plus tard de rendre en espèces. Quand la Caisse des dépôts a des restitutions à faire, elle reprend d'abord les fonds déposés par elle en compte-courant au Trésor. » Depuis 1887, le maximum des sommes provenant des fonds non employés des caisses d'épargne placés en compte-courant du Trésor a été fixé à 100 millions. Pour le surplus, la Caisse achète des rentes.

A cause de la marée montante des dépôts dans les caisses d'épargne (n° 1066), les achats faits par la Caisse des dépôts ont pris une importance sans précédent. Sous l'influence de ces achats qui en 1890 se sont élevés à 350 millions[1], le cours de nos fonds publics a atteint un niveau auquel il n'avait jamais monté. Le cours moyen du 3 p. 0/0, en 1890, a été de 91,7, celui de 1891 de 95,25. Le 15 juin 1892, le 3 p. 0/0 dépassait le pair! Malgré la réaction qui a suivi, les cours ne sont pas restés longtemps au-dessous de 95. Que les achats en masses opérés par la Caisse des dépôts aient contribué à ce résultat on n'en saurait douter mais ce n'est pas comme on l'a prétendu une hausse purement artificielle : elle a sa cause dans le développement de l'épargne, c'est-à-dire dans un symptôme indéniable de richesse économique. Toutefois cet afflux de l'épargne vers les caisses d'épargne a des inconvénients déjà signalés; comme une série d'emprunts publics, il détourne les capitaux des emplois industriels, mais il constitue surtout un grave danger au point de vue des finances, d'abord par le service des intérêts; puis et surtout par l'exigibilité du capital. On sait les mesures qui ont été prises en vue de faire cesser l'écart existant au préjudice de l'État entre le placement en rentes et le taux servi aux déposants (n° 1071). Faudra-t-il prendre d'autres mesures défensives : abaisser le maximum des dépôts individuels? Ce sont là des questions qui ont été déjà examinées (n° 1074).

Quels que soient les moyens à employer on est d'accord sur la nécessité de ralentir l'accumulation des capitaux épargnés dont le retrait peut être une menace pour les finances publiques à la moindre panique[2]. Au 31 décembre 1891 le compte des

[1] A plus de 316 millions en 1891.

[2] La menace est si grande qu'à la suite d'une campagne poursuivie dans

caisses d'épargne (caisses ordinaires et caisses postales) dont l'État se trouvait garant dépassait la somme vraiment effrayante de 3,600 millions! Bien qu'une partie seulement de cette énorme dette, celle qui correspond aux fonds non employés en rentes soit rattachée à la dette flottante, l'intégralité est formée de capitaux dont le retrait peut être exigé immédiatement ou dans de brefs délais! Seul l'abandon du système de l'adduction exclusive à l'État des fonds des caisses d'épargne pourrait mettre un terme à une situation aussi grosse de périls (n° 1072).

Enfin, les grandes Banques nationales sont les banquiers de l'État; ceci est spécialement vrai de la Banque de France, à cause de l'importance de son compte-courant avec le Trésor, bien qu'elle n'ait pas la charge des services de trésorerie à la différence de la Banque d'Angleterre et de celle de Belgique. C'est au compte créditeur du Trésor que sont versés les fonds disponibles provenant des dépôts obligatoires faits à l'État. Aussi, d'une manière normale, le compte créditeur du Trésor excède-t-il les avances faites par la Banque à l'État. Par conséquent, le compte de la Banque n'est qu'accidentellement l'un des éléments de la dette flottante, mais l'État y trouve une partie de ses fonds de roulement, et il peut y puiser pour éviter d'augmenter l'émission de bons du Trésor. Le compte créditeur de l'État est fort inégal; aussi, dans le courant de l'année 1891, le minimum a été de 69 millions (9 avril), le maximum 405 millions (15 janvier).

1321. Il faut bien avouer que si la dette flottante a pour rôle naturel de fournir au Trésor les fonds de roulement dont il a besoin, malheureusement, en fait, sa fonction de beaucoup la plus importante se trouve être de parer aux déficits budgétaires non encore comblés par des excédents de recettes ou par des emprunts. La dette flottante qui résulte des découverts budgétaires est souvent considérable, même dans les pays où les finances sont l'objet d'une gestion régulière; ainsi l'ensemble des découverts à la charge de notre dette flottante, en 1878, s'élevait encore à près de 854 millions (dont 655,1/2 millions

une partie de la presse pour semer l'inquiétude parmi les déposants et les pousser au retrait des dépôts, le législateur a cru devoir étendre aux fauteurs de ces manœuvres les dispositions de l'article 420 du Code pénal (Loi du 3 février 1893).

pour le reliquat des déficits antérieurs à 1852). L'apogée de l'ancienne dette flottante fut en 1864 : elle dépassa alors 1 milliard. C'est cependant sous le gouvernement de 1830 que cette dette grossit le plus rapidement : ce régime trouva une dette flottante de 260 millions et en laissa une de 630 millions. C'était alors, pour la mesure du crédit public, une charge excessive ; elle contribua aux embarras financiers de la seconde République.

L'Angleterre a aussi une dette flottante (*unfunded*) au total peu considérable, mais soumise à des oscillations très-fortes : en 1817, elle se chiffrait par 1,1/2 milliard ; abaissée graduellement jusqu'à 400 millions vers 1850, elle se releva à 700 millions lors de la guerre de Crimée puis tomba à 112 millions en 1874. Depuis, s'est produite une nouvelle progression suivie d'une nouvelle contraction : réfractaire à l'idée d'augmenter la dette consolidée, l'Angleterre a rejeté sur la dette flottante les dépenses de plusieurs des guerres lointaines qu'elle eut à soutenir avant 1880 ; alors la dette flottante atteignit presque 700 millions. Si ce procédé financier est inoffensif lorsqu'il s'agit d'un État ayant un très-ferme crédit, il est pernicieux dans les pays tels que la Turquie et l'Égypte : la dette flottante est alors un abîme qui se creuse de plus en plus. En Angleterre, au contraire, les plus-values budgétaires ont fourni le moyen de réduire la dette flottante : elle n'était plus que de 400 millions (1888). Les grandes opérations de conversion de 1889 l'ont presque doublée l'année suivante[1].

Que les régimes absolus usent et abusent de la dette flottante, on le conçoit aisément, mais pourquoi les États civilisés qui pratiquent les institutions parlementaires laissent-ils se grossir et se perpétuer une dette flottante? Autant se demander pourquoi les budgets se règlent si souvent par des déficits. Si pendant quelques années (1875 à 1881), la France a eu la bonne fortune d'avoir des excédents budgétaires (463 millions d'*excédents réels*), c'est dans son histoire financière un fait presque nouveau. De 1840 à 1868, vingt-cinq exercices se sont soldés en déficit, dix d'entre eux par des sommes supérieures à 100 millions (257 millions en 1847, 281 millions en 1856). L'ensemble

[1] V. *Bull. de statist.*, 1890, t. I, p. 476 et suiv.

des découverts anciens (antérieurs à 1870) à la charge de notre dette flottante a atteint la somme de 3,622 millions auxquels 2,600 millions de ressources avaient été affectés, soit un découvert réel de plus de 1 milliard. Depuis 1870, le montant des découverts a été de 1,338 millions auxquels il a été fait face par 1,519 millions de ressources, en sorte que les découverts anciens ont été réduits de 180 millions. L'ensemble des découverts au 1er janvier 1891 n'est donc plus que de 830 millions[1].

La nécessité de dépasser les crédits primitifs, d'ouvrir des crédits supplémentaires ou extraordinaires, contribue à augmenter la dette flottante : c'est ainsi que, par suite des nouvelles proportions qu'avait prises le budget extraordinaire, il a fallu ajouter à cette dette, pendant les exercices 1881 et 1882, environ 1,180 millions pour solder les travaux publics en cours, 500 millions pour doter à nouveau la caisse des chemins vicinaux et près de 400 millions pour la caisse des écoles. Aussi bien, en 1883, la dette flottante s'éleva-t-elle au chiffre énorme et sans précédent de 2,339 millions! Comment peut-on s'expliquer la fréquence des crédits supplémentaires ou extraordinaires? Elle provient de plusieurs causes; l'une d'elles pourrait être évitée facilement : nos budgets sont préparés trop longtemps à l'avance (régulièrement de 15 à 18 mois) en sorte que, entre les prévisions et les besoins réels, l'écart est souvent beaucoup plus grand qu'il ne devrait l'être. Une autre cause également arbitraire, à savoir l'inscription au budget extraordinaire de dépenses parfaitement normales et constantes qui devraient figurer au budget ordinaire a pris fin, comme nous l'avons déjà dit aux nos 1317 et 1318. Enfin les mœurs parlementaires sont aussi parfois trop faciles en ce qui concerne les accroissements de dépenses; mais ici, il est plus aisé d'indiquer d'où vient le mal que le remède. Quoi qu'il en soit, certaines causes de déficit, celles qui résultent de dépenses imprévues et urgentes, ne peuvent absolument être conjurées : voilà une occasion légitime de dette flottante.

Ne vaut-il pas mieux, lorsque la dette flottante grossit d'une façon excessive, régulariser la situation au moyen d'un emprunt? En réalité, la transformation de la dette flottante en

[1] V. *Bull. de statist.*, 1891, t. I, p. 278.

dette consolidée n'est désirable qu'autant que le montant des engagements du Trésor excède une juste mesure que l'expérience financière seule peut enseigner. On estime communément qu'une dette flottante de 1,000 à 1,200 millions ne serait pas exorbitante pour un pays comme la France. Depuis les opérations de consolidation dont il va être question, et qui ont eu lieu en 1886 et 1887, la dette flottante a été réduite de plus de moitié (comparativement à 1883); elle oscille entre 950 millions et 1 milliard (970 millions fin 1891).

La dette flottante est composée de deux éléments, les dettes sans intérêts et les dettes portant intérêts. La dette sans intérêts n'a pas pour origine des émissions de papier-monnaie puisque rien d'analogue n'existe en France. Mais elle est constituée par des créances qui, se remplaçant sans cesse et à de très-brefs intervalles sont déposées sans compte d'intérêts, ainsi les fonds libres des communes ou des établissements publics, les sommes versées par certaines institutions de l'État, comme l'Imprimerie nationale, les invalides de la marine ou par les différents corps de troupes, etc. Le second élément, la dette portant intérêts comprend l'intérêt des bons du Trésor en circulation, celui des avances des trésoriers-payeurs et du compte-courant de la Caisse des dépôts et consignations, etc. Le taux moyen de l'intérêt de la dette flottante (surtout depuis les réductions qui ont été faites de l'intérêt servi aux trésoriers-payeurs) n'est pas élevé; il est même sensiblement inférieur au taux ordinaire des rentes, puisqu'il est seulement de 2,36 p. 0/0.

Malgré cela, les gouvernements qui se sont succédé depuis 1830 ont reconnu la nécessité de ne pas laisser s'alourdir la dette flottante : son principal danger est d'être toujours exigible : en temps normal, les versements nouveaux compensent et au delà les retraits. Vienne une crise, il faut se résoudre à une liquidation difficile ou ouvrir le grand-livre de la dette publique dans des conditions onéreuses pour l'État. C'est ainsi que la consolidation des bons du Trésor et des livrets de caisse d'épargne en 1848 a eu lieu au moment le plus défavorable et cela parce que la monarchie de Juillet avait ajourné les emprunts destinés à liquider des dettes déjà anciennes.

Depuis 1837, les consolidations de la dette flottante, tant en rentes perpétuelles qu'en rentes amortissables ont ajouté à notre

dette un capital de 5 milliards nominal ; environ 4 milliards de dettes ont « fait leur étape à la dette flottante, » selon la pittoresque expression de M. Pelletan, avant d'entrer dans la dette perpétuelle. En 1837 et en 1845, furent opérées les premières consolidations des fonds de caisses d'épargne ; des emprunts de consolidation eurent lieu en 1847-1848 ; en 1857, on consolida la dotation de l'armée et l'augmentation du capital de la Banque ; la conversion de 1862 par le paiement d'une soulte permit d'opérer une autre consolidation ; 300 millions furent retranchés de la dette flottante en 1863 par voie d'emprunt. En 1873, les déposants des caisses d'épargne demandèrent pour 79 millions, en rentes 5 p. 0/0. On sait par suite de quels accroissements des budgets extraordinaires la dette flottante avait atteint son apogée en 1883 : on prévoyait le rapide accroissement du compte-courant des caisses d'épargne qui atteignait près de 700 millions et dépassait bientôt 1 milliard à la fin de 1884. Aussi, en mars 1883, on consolidait en 3 p. 0/0 amortissable, 1,200 millions de fr. des dépôts de ces caisses et des bons à brève échéance. Malgré cela, à cause des budgets extraordinaires, la dette flottante s'enflait de nouveau chaque année. Au 1er mars 1886, elle était de 1,539 millions. En vertu de la loi de 1886, 400 millions furent remis à la Caisse des dépôts et consignations, sous forme de 15 millions de rentes 3 p. 0/0 perpétuelles, pour atténuer le compte-courant des caisses d'épargne et de la caisse des retraites ; 500 autres millions empruntés furent affectés à l'atténuation des découverts du Trésor et en remplacement d'obligations à court terme dont l'émission avait été autorisée en 1885. En 1887 eut lieu un nouvel emploi en rentes 3 p. 0/0 de 200 millions des fonds des caisses d'épargne [1]. Enfin, l'emprunt de 1891 a été, pour les obligations sexennaires, les obligations trentenaires et les bons de liquidation, un emprunt de consolidation pour 870 millions (n° 1313). Ainsi successivement allégée, la dette flottante a été, en outre, endiguée par une sage mesure de prévoyance, par la limitation déjà signalée à 100 millions (loi du 27 février 1887) des sommes non employées des caisses d'épargne que la Caisse des dépôts peut placer en compte-courant du Trésor.

[1] V. Pelletan, rapport, Chambre, session extraordinaire, 1890, p. 261 et suiv.

Une dernière fonction de la dette flottante en France était d'alimenter les comptes ou services spéciaux. Voici les très-claires explications données à cet égard en 1873 par M. Léon Say à l'Assemblée nationale : « Le Trésor a des comptes avec d'autres personnes qu'avec les budgets. Ces autres comptes, on les appelle des comptes spéciaux... Dans ces comptes spéciaux, il y en a un, entre autres, d'un intérêt considérable et dont le montant s'accroîtra : c'est l'avance faite aux départements et aux communes sous le nom d'avances faites à la caisse des chemins vicinaux. Cette caisse n'a pas de dotation (cela était vrai alors), elle ne peut prendre l'argent dont elle a besoin que dans les coffres du Trésor; et, cet argent, elle le prend au débit d'un compte spécial. La dette flottante doit y faire face. Il est nécessaire, pour avoir un fonds de roulement qui suffise aux besoins des comptes spéciaux, d'avoir un disponible de près de 50 millions. » Le disponible des comptes spéciaux, aujourd'hui supprimé, avait dû s'accroître depuis 1873 puisque c'est à ces comptes qu'avaient été inscrites les avances faites, non seulement à la caisse des chemins vicinaux mais à la caisse des lycées et écoles et celles à titre de garantie d'intérêts aux compagnies des chemins de fer[1].

1322. X. **Emprunts des départements et des villes.** — Généralement contractés en vue de travaux d'utilité publique qui engendrent des plus-values considérables, les emprunts des villes ou des départements ne sont pas émis en rentes perpétuelles, mais en obligations amortissables. Ce devrait être, au point de vue économique, la règle à suivre pour ces personnes morales[2], lors même que l'État ne ferait pas de l'amortissement,

[1] Les avances à la caisse des chemins vicinaux de 1869 à 1886 ont été de 355 millions, les remboursements de 89 millions; la différence, 289 millions, représentait de ce chef les découverts du Trésor. Quant à la caisse des écoles, jusqu'en 1885, la dette flottante avait fait 264 millions d'avances et fourni près de 310 millions de subventions ordinaires ou extraordinaires. Au 1er janvier 1892, les services spéciaux du Trésor comprennent aux soldes débiteurs : 223 millions d'avances à la caisse des chemins vicinaux; 115 millions (avances remboursables) et 55 millions (imputables sur la dette flottante) à celle des lycées et écoles, enfin les avances pour garanties d'intérêts aux compagnies de chemins de fer (297 millions) plus 104 aux chemins algériens. V. *Bull. de stat.* (min. fin.), 1892, t. I, p. 344, 345.

[2] Peut-être bien d'ailleurs le public accorderait-il moins volontiers un crédit indéfini à une cité qu'à une nation. Bien que la tutelle administrative

en 12, 20, 30, 40, 50 ans, une condition absolue du recours au crédit[1]. Nous avons aussi constaté incidemment qu'à l'exclusion de l'État, les villes ont fait usage des emprunts à lots. En France, les principaux emprunts de ce genre ont été ceux de la ville de Paris, du Crédit foncier pour prêts communaux et ceux aussi de quelques villes de province, Lille, Bordeaux, Marseille, etc... Aussi n'y a-t-il aucun développement nouveau à donner en ce qui concerne les formes du crédit, mais seulement à signaler la marche progressive et parfois inquiétante des dettes municipales. L'entraînement a été général car, même en Angleterre où les administrations municipales jouissent de l'autonomie la plus large, la loi a dû restreindre la faculté d'emprunter[2].

Il est malaisé de se faire une idée complète de l'importance des dettes municipales et départementales à cause de la variété des modes d'emprunts : une première catégorie de prêts aux communes et aux départements se compose des avances faites par la Caisse des dépôts et consignations à la caisse des chemins vicinaux; à la caisse des écoles (n° 1321 en note)[3]. D'autre part depuis 1860, le Crédit foncier ayant été autorisé à traiter avec les municipalités, a réalisé des prêts à long terme pour 1,130 millions (1891). La charge de ces prêts n'incombe pas tout entière aux communes, l'État concourant comme on l'a vu déjà par des subventions, pour divers objets notamment pour constructions scolaires. Les prêts du Crédit foncier, consentis moyennant un taux d'intérêt variable entre 4,10 et 4,50 p. 0/0, constituent en ce qui concerne la part contributoire de l'État un mode d'emprunt indirect fort onéreux puisque l'État obtiendrait actuellement un crédit direct au taux de 3 fr. 25 ou même à un taux moindre.

Nos grandes villes, en vertu de lois spéciales, ont émis un

à laquelle les villes sont soumises offre de sérieuses garanties, l'instabilité des administrations municipales pourrait empêcher d'avoir une foi absolue dans un avenir éloigné.

[1] La durée de l'amortissement influe sur les conditions administratives exigées pour l'emprunt; ainsi, il peut être émis par la commune, en vertu d'une simple délibération du conseil municipal (dans certaines limites), si l'amortissement doit s'opérer en moins de 12 ans. Autrement, il faut tantôt un décret, tantôt une loi.

[2] V. à ce sujet une loi votée en 1879 (*Bull. de stat.*, 1879, t. II, p. 215).

[3] De 1822 à 1877, 613 millions avaient été avancés par la Caisse des dépôts aux communes, 475 avaient été amortis pendant la même période (*Bull. de stat.*, 1878, t. I, p. 24).

grand nombre d'emprunts amortissables, souvent avec lots, et ordinairement par voie de souscriptions publiques. Enfin, à partir de 1878, les emprunts n'ayant été autorisés qu'à la condition qu'ils seraient remboursables à toute époque, beaucoup de dettes ont été unifiées et converties avec diminution de la charge des intérêts. On se tromperait donc beaucoup si l'on considérait tous les emprunts contractés depuis comme des emprunts nouveaux.

Il était naturel que les départements et les communes fissent usage des procédés de crédit qui donnent prise sur l'épargne populaire en un temps où les travaux de viabilité, d'assainissement et de transformation générale les obligeaient à faire d'énormes dépenses.

Pour les départements, à la fin de 1890, le montant des emprunts autorisés formait en capital un total de 676.5 millions sur lesquels 640.8 avaient été réalisés; restait à rembourser 44 millions en capital sur les emprunts remboursables avec distinction du capital et des intérêts et 481.4 millions au moyen d'annuités relativement aux emprunts amortissables[1].

L'ensemble des dettes communales s'élève à 3,224 millions (1890). Plus d'une ville s'est grevée au delà de la mesure convenable, et de simples travaux d'embellissement ont trop fréquemment motivé des dépenses excessives qui ont eu pour conséquence l'aggravation des taxes locales. La capitale a donné l'exemple, bientôt suivi par les cités de second ordre. En 1890, le passif non amorti des communes autres que Paris dépassait 1.350 millions, au lieu de 340 en 1862 et 755 en 1877, soit près du double dans les quinze dernières années! Sur ces 1.350 millions les villes participent pour 855 millions dont près de 520 à la charge des villes de plus de 50,000 habitants[2]. Paris, avec un budget (271 millions 1892) qui l'emporte sur celui de la Hollande (250 millions 1889) et avec ses abondantes ressources domaniales, a pu assumer sans imprudence une dette de 1,875 millions, qui est presque le double de celle de la Hollande, mais aussi y a-t-il peu de villes en Europe où la charge des dépenses municipales soit aussi forte (130 fr. en

[1] V. *Bull. de stat.* (min. fin.), 1892, t. II, p. 123.
[2] V. *Bull. de stat.* (min. fin.), 1892, t. II, p. 275 et suiv.

moyenne par habitant)[1]. Le service de la dette, exige 107,7 millions (1892). — Les dettes de Berlin (176 millions) et de Vienne (120 millions) ne s'élèvent pas, en capital, beaucoup au-dessus des chiffres des intérêts de la dette parisienne[2]. Aussi bien, la charge réelle est beaucoup moins considérable : l'ensemble des taxes ne dépasse pas, comme moyenne individuelle, 75 francs à Vienne et 43 francs à Berlin. Seules, les cités américaines pourraient fournir des exemples de dettes proportionnellement plus lourdes.

L'exagération des dettes municipales, quelque fâcheuse qu'elle puisse être, n'a pas cependant des inconvénients aussi redoutables que l'exagération des dettes publiques nationales. Il ne faut pas oublier en effet que ces dettes sont amortissables; que, d'ailleurs, les cités ont généralement dans les concessions domaniales une source de revenus susceptible d'importantes plus-values; enfin, il est permis de penser que les générations de la fin du dix-neuvième siècle et du commencement du siècle suivant n'auront pas à renouveler, au moins dans l'ensemble, les grandes œuvres d'utilité et d'assainissement qui se sont imposées aux administrations municipales dans le cours des cinquante dernières années.

[1] Cependant la dépense par tête d'habitant à Munich et à Prague excède celle de Paris 137 fr. 50 et 131 fr. 45. V. Körosi, *Revue d'Écon. Polit.*, 1889, p. 526.

[2] En capital la dette parisienne représente un passif de 835 francs par habitant, celle de Vienne 193 francs; celle de Berlin 146 francs seulement.

CHAPITRE IV.

RÉDUCTION DES DETTES PUBLIQUES. — CONVERSION. — IMPÔT DE LA RENTE. — AMORTISSEMENT.

1323. La charge des dettes publiques peut être réduite, soit en intérêts, soit en capital, par l'emploi de moyens réguliers qu'on ne saurait considérer à aucun titre comme un manque de foi de la part de l'État. La réduction en intérêts résulte de la conversion; la réduction en capital, de l'extinction d'une partie de la dette publique par l'amortissement. L'impôt de la rente amoindrit l'intérêt perçu par les rentiers aussi bien que la conversion, mais par une voie indirecte dont il y aura lieu d'apprécier la légitimité et l'opportunité économique.

1324. Conversion. — La conversion est une novation de la dette publique par la réduction du taux d'intérêt primitivement stipulé ou par la substitution de longues annuités ou de rentes viagères à une rente perpétuelle. C'est une novation, par conséquent une convention dans laquelle le sacrifice que fait le rentier est librement consenti et, en cela, les conversions diffèrent à tous égards des consolidations forcées et des banqueroutes. En ce qui concerne les rentes perpétuelles, l'État, selon le droit commun, a la faculté de se libérer en remboursant le capital nominal de la dette au moment qu'il juge opportun et de mettre en demeure les rentiers d'opter entre la conversion ou le remboursement au pair. L'ignorance des principes juridiques peut seule expliquer qu'il y ait eu il n'y a pas bien longtemps encore des doutes dans quelques esprits sur la légitimité des conversions de dettes[1]. Dette perpétuelle ne signifie pas dette dont le débiteur est nécessairement tenu à tout jamais; il est au contraire de principe pour ces sortes de dettes que le débiteur a toujours le

[1] V. dans le *Journ. des Écon.* de janvier 1880 la discussion de la Société d'Économie politique sur la conversion.

droit de se libérer; elles sont essentiellement rachetables (art. 1911 du Code civil). On a objecté que, sur le grand-livre de la dette publique, le capital de chaque titre n'est pas énoncé, qu'on y indique seulement le chiffre des rentes avec la désignation du type 5 ou 4 p. 0/0; mais le Rapport de la loi du 24 août 1793 ne laisse à cet égard aucune équivoque : « en ne faisant pas mention du capital, y est-il dit, la nation aura toujours dans sa main le taux du revenu public, un débiteur en rentes perpétuelles ayant toujours le droit de se libérer. »

Relativement aux dettes amortissables, le remboursement de la dette étant réglé par la convention et devant s'opérer par séries successives dans le cycle d'années déterminé, l'État n'a pas le droit de rembourser par anticipation, à moins qu'il ne s'en soit réservé la faculté par une clause formelle. Cette clause est de style dans les emprunts des communes contractés sous cette forme. Il dépendrait de l'État de l'imposer lors de l'émission d'un emprunt qu'il ferait lui-même, mais la réalisation d'une conversion de titres amortissables, lorsqu'elle est légalement possible, présente toujours d'assez grandes difficultés pratiques (n° 1310).

La combinaison de la conversion est donc parfaitement correcte; mais que faut-il supposer pour qu'elle soit réalisable? 1° que l'État trouve à tout instant sur le marché des fonds publics la constatation du niveau de son crédit; 2° que la rente y est négociée à un taux assez élevé pour que l'État soit assuré d'obtenir crédit moyennant un intérêt moindre que celui qu'il sert aux rentiers; 3° enfin, si l'État a emprunté au-dessous du pair, que la rente est cotée à un taux supérieur au pair.

La première de ces conditions est réalisée dans tous les pays civilisés, car les fonds publics figurent en première ligne parmi les valeurs sur lesquelles portent les négociations dans les bourses de commerce. Ces négociations sont officiellement cotées d'après le capital qu'il faut débourser pour se procurer 3, 4 ou 5 francs de rente selon les différents types de la dette publique. Elles indiquent quotidiennement le taux réel du crédit de l'État : si, par exemple, 5 francs de rente se vendent 125 francs, cela signifie que la rente est négociée au taux réel de 4 p. 0/0. Les variations du crédit public se jugent d'après la comparaison, à divers moments, du cours des fonds publics. Ainsi, l'émission du 5 p. 0/0 a-t-elle eu lieu moyennant 80 francs et le cours actuel est-il

de 125 francs? cela signifie que l'État n'a pu primitivement emprunter qu'à 6,30 p. 0/0, tandis que son crédit est coté aujourd'hui à 4 p. 0/0.

Il arrive très-fréquemment que, par la constatation du cours des fonds publics, l'État acquiert la certitude que son crédit s'est relevé; en effet, les emprunts sont le plus souvent émis en temps de crises politiques ou économiques, et, après que ces crises ont pris fin, les fonds publics ont tendance à monter. La hausse progressive est l'effet normal de la multiplication des capitaux, car, avec l'abondance des capitaux, le taux de l'intérêt s'abaisse; les fonds publics, constituant un placement sûr, sont d'ailleurs très-recherchés par l'épargne populaire et par les capitaux momentanément disponibles, malgré le peu d'élévation relative de l'intérêt. Dans ces conditions, l'État doit-il continuer à payer un intérêt de 6 et 7 p. 0/0, alors qu'il pourrait trouver des capitaux à 4, 3 ou 2,50 p. 0/0? Ce serait folie, car rien ne serait plus légitime que d'émettre un emprunt au taux actuel du crédit public 4, 3 ou 2,50 p. 0/0 et avec le capital réalisé de payer les anciens rentiers? Si, contre cette opération double d'emprunt et de libération, on ne peut élever aucune objection, l'État peut aussi bien proposer une conversion, ce qui est au fond une opération semblable mais simplifiée et plus équitable même, car, aux nouvelles conditions offertes par l'État, il est juste que les anciens rentiers obtiennent la préférence sur les autres capitalistes.

Pour que la conversion soit possible, il faut que le cours des rentes soit au-dessus du pair; c'est l'évidence même : car la conversion étant accompagnée d'une offre de remboursement au pair, si le cours était inférieur, les porteurs de rente saisiraient cette offre de remboursement c'est-à-dire que la conversion échouerait.

Si les États empruntaient au pair, une hausse relativement peu considérable rendrait réalisable l'opération de la conversion : ainsi, il suffirait que le 5 p. 0/0 émis à 100 francs s'élevât de quelques francs, c'est-à-dire que le pair fût sensiblement dépassé pour qu'une conversion pût être tentée avec succès. Au contraire, lorsque l'émission est faite au-dessous du pair, la conversion nécessite une hausse beaucoup plus considérable par rapport au taux d'émission : soit, par exemple, une émission de

5 p. 0/0 à 82.50 (c'était le taux d'émission de l'emprunt de 1873), il est évident que la conversion, malgré la hausse très-rapide des fonds publics, ne pouvait se faire également avant que le pair ne fût dépassé de quelques francs; c'est-à-dire que, entre le taux de conversion et le taux d'émission, il faut supposer un écart beaucoup plus considérable.

1325. Dès que la conversion est rendue possible par le cours des fonds publics, non seulement elle est dans le droit de l'État, mais elle est de son devoir, car des deux intérêts qui sont alors en présence, celui des rentiers et celui des contribuables, nul doute que ce dernier ne doive être préféré. Il convient d'appuyer d'autant plus sur ce point que c'est là une vérité qui a été trop longtemps méconnue en notre pays. Dans la mesure où elle est réalisable, la conversion est en même temps qu'une bonne affaire un devoir de justice. Le dégrèvement profitant à tous, l'on ne voit pas pourquoi des charges publiques qui peuvent être réduites seraient maintenues dans l'intérêt des rentiers, c'est-à-dire dans l'intérêt d'une minorité si nombreuse qu'elle soit. La raison politique, la crainte de mécontenter la classe des rentiers, est vraiment la seule qui puisse expliquer l'hésitation des gouvernements à convertir les dettes publiques. Reste à savoir si, dans les pays démocratiques, il n'y a pas plus à perdre en popularité, à raison de l'injustice commise du côté des contribuables, qu'il n'y a à gagner du côté des rentiers[1].

Cela dit, renfermons-nous dans l'examen économique de la question. Maintenir le taux primitif des arrérages ce serait grever la production, l'activité industrielle du présent, au profit de beaucoup de rentiers qui pourraient se procurer des revenus par un travail actif. Sans contester les droits du capital, il y a des distinctions à faire entre l'exploitation industrielle du capital et le placement en fonds publics. L'épargne, qui suit cette voie si simple et si sûre, ne rend pas un service social qui ait une valeur constante. J. Laffitte, dans sa brochure sur la conversion, a posé les véritables principes : le rentier vit sur une œuvre passée; or, il subit les effets de la loi commune qui avilit le revenu des capitaux lorsque leur abondance augmente. Il

[1] V. Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, t. II, p. 511; Wagner, *op. cit.*, t. III, p. 596 et suiv.

faut respecter le travail du père dans le capital du fils, mais si le fils ne prend pas une part active à l'œuvre industrielle et se borne à prêter ses capitaux à l'État, il devient de moins en moins riche « parce que le temps le transporte avec la richesse d'autrefois au milieu d'une richesse toujours croissante et toujours plus disproportionnée à la sienne. » Y a-t-il lieu de s'apitoyer sur le sort des rentiers? Non, bien au contraire : cet amoindrissement continu des revenus que le travail n'alimente plus est, en effet, propre à exercer une heureuse influence économique et morale. Il y a d'ailleurs à faire une démonstration plus directe : loin d'opérer un déplacement de richesses injuste, les conversions ne font ordinairement que prélever une partie d'un gain dont la source principale n'est pas due à un fait personnel du rentier : en effet, la conversion suppose la hausse des fonds publics au-dessus du pair; elle suppose donc que les rentes anciennement acquises au-dessous de ce niveau ont profité d'une plus-value du capital fourni, plus-value parfois très-considérable; or, si cette plus-value représente, pour une part, la contre-partie des risques auxquels s'exposait le rentier en accordant sa confiance à l'État, elle est due non moins certainement aussi à des phénomènes sociaux (développement économique ulterieur, meilleure situation politique de l'État) qui échappent à toute prévision. En opérant une conversion qui fait disparaître une partie de la plus-value acquise sans violer le contrat, puisque le rentier a le droit de se faire rembourser au pair, l'État n'opère aucune confiscation. L'État peut donc, par rapport aux rentiers, user de tout son droit sans qu'il doive craindre ni de commettre une injustice, ni de décourager l'esprit d'épargne.

Les conversions qui ont été opérées en Angleterre, en Amérique, en France, et dans beaucoup d'autres pays, ont été acceptées par l'opinion lorsqu'elles ont été bien conçues. Elles ont soulagé le contribuable sans éloigner les capitalistes des placements en fonds publics. Certains publicistes avaient manifesté la crainte des embarras financiers auxquels l'État serait exposé au cas d'insuccès de la conversion, c'est-à-dire si la masse des rentiers préférait le remboursement. Pour qu'il en fût ainsi, il faudrait que la conversion eût été entreprise avec une imprévoyance impardonnable ; or, les nombreuses expériences de con-

versions faites jusqu'ici permettent d'affirmer qu'une somme relativement très-faible suffit toujours pour couvrir les demandes de remboursement, alors même que l'opération porterait sur un capital de plusieurs milliards. Aussi bien, on ne pourrait avoir une idée précise de ce sujet si l'on s'arrêtait aux notions doctrinales qui viennent d'être exposées; il est donc utile d'esquisser l'histoire des principales conversions qui ont été réalisées. Avant de parler de la France, il y a plusieurs enseignements à emprunter aux deux pays qui ont le mieux compris leurs devoirs en fait de conversion, l'Angleterre et les États-Unis. D'ailleurs, depuis quelques années, la baisse si marquée du taux de l'intérêt a multiplié les conversions, et elles ont été pratiquées par un grand nombre d'États.

1326. Conversions en Angleterre et aux États-Unis. — L'Angleterre a opéré de nombreuses conversions, les unes par réduction d'intérêts, les autres par substitution d'annuités viagères ou à long terme à la dette perpétuelle. Quelques mots d'explication au sujet des conversions en annuités viagères qui forment un trait caractéristique des finances anglaises, mais non peut-être le plus recommandable (n° 1313). A partir de 1808, les commissaires de l'amortissement ont été autorisés à convertir des rentes perpétuelles en rentes viagères sur une ou deux têtes, pourvu que les titulaires n'aient pas moins de 35 ans. De 1808 à 1869 le capital de la dette consolidée ainsi racheté a été de plus de 1,500 millions et les intérêts annulés de plus de 50 millions de francs. Depuis, c'est au moyen d'annuités terminables substituées aux rentes perpétuelles des caisses d'épargne qu'ont été poursuivies les réductions d'intérêts de la dette publique anglaise.

La conversion par la substitution d'annuités viagères aux rentes perpétuelles est une conversion volontaire qui, à cause des extinctions successives, allège le service des intérêts, bien que chaque titulaire de rentes viagères en particulier obtienne un revenu supérieur; en 1869, le service de la dette anglaise était de ce chef, réduit de 25 millions. L'opération dont il s'agit est bien une conversion puisqu'à une dette d'arrerages indéfinie elle substitue une dette temporaire, mais elle est aussi, par ses résultats définitifs un amortissement de la dette publique. L'État y trouve donc un réel avantage, si tant est que le tarif des rentes viagères soit établi d'après de bonnes tables de mortalité. Mais

la conversion en rentes viagères, en annuités terminables, donne lieu aux critiques déjà formulées à l'occasion des annuités terminables. Elles sont peu favorables à la conservation de l'épargne, car, bien que chaque annuité comprenne, outre l'intérêt, une portion du capital, il est à craindre que le rentier ne considère le tout comme un revenu ordinaire et n'augmente ses dépenses au lieu d'en économiser une partie afin d'arriver à reconstituer son capital. Presque toujours la conversion en viager n'aura même d'autre objet que la possibilité d'augmenter les dépenses; or, on comprend que si l'État n'a pas à s'opposer aux conventions particulières d'assurances à fonds perdu, il doit du moins s'abstenir de provoquer lui-même les capitalistes à dissiper leurs épargnes[1].

Les conversions de consolidés en annuités terminables faites depuis 1863 en Angleterre sont intéressantes à connaître : les fonds des caisses d'épargne suivant une marche ascendante continue, M. Gladstone imagina de faire un emploi temporaire de ces fonds en annuités à échéance de 1885; ces opérations renouvelées en 1867 et ensuite à différentes époques ont permis d'annuler 1.200 millions en capital de consolidés. En 1883, sous le ministère Gladstone, les 128 millions d'annuités à échéance de 1885 ont été maintenues pendant 20 ans encore, jusqu'en 1906, de façon à opérer une réduction de dette consolidée qui dépassera 3 milliards.

Les conversions de la dette anglaise, moyennant la réduction du taux de l'intérêt, sont les plus anciennes et les plus importantes. La première date de 1715 : Robert Walpole réduisit à 5 p. 0/0 l'ancienne dette contractée à 6 p. 0/0; la plupart des rentiers donnèrent leur adhésion à cette conversion qui eut pour effet la diminution, relativement notable, de 8 millions de francs sur le service de la dette. D'autres conversions (1729, 1750, 1755), réduisirent l'intérêt à 3 p. 0/0; les consolidés

[1] En France la caisse des retraites sur la vieillesse a substitué aussi des rentes viagères aux rentes perpétuelles, mais les pensions viagères qu'elle sert sont limitées à un maximum assez faible, bien que peut-être encore trop élevé, en sorte qu'elles sont destinées à constituer de simples pensions alimentaires au sens strict du mot. Au point de vue de la dette publique, il n'est ici question que pour mémoire de l'intervention de la Caisse des retraites puisque depuis 1884 elle a cessé de concourir à l'amortissement de la dette (n° 1319).

avaient atteint le cours de 107, ce qui eût même permis de descendre à un taux plus bas. Le service de la dette publique fut ainsi allégé de 31 millions 1/2, environ le tiers de la charge annuelle primitive. — Malgré l'importance de ces habiles opérations, l'ère principale des conversions anglaises est celle qui s'ouvre en 1822. De 1822 à 1869, l'Angleterre a réussi à retrancher environ 100 millions des intérêts de sa dette publique, considérablement accrue à la suite des guerres de coalition. La conversion de 1822, du 5 p. 0/0 en 4 p. 0/0, portait sur près de 4 milliards; il n'y eut cependant pas plus de 2 p. 0/0 de refus et l'économie sur les intérêts de la dette atteignit 30 millions. Une seconde conversion (1826) d'un ancien fonds 4 p. 0/0 en 3 1/2 p. 0/0 procura une nouvelle économie de 9 millions. Lors de la conversion de 1822, le nouveau 4 p. 0/0 avait été garanti contre toute nouvelle réduction jusqu'en 1830. Dès que le délai fut expiré, la conversion s'opéra en 3 1/2, ce qui réduisit encore le service de la dette de près de 20 millions. En 1834 on fit, par une conversion analogue aux précédentes, disparaître ce qui restait du fonds 4 p. 0/0. Toute la dette anglaise était donc ramenée au type de 3 1/2 p. 0/0. Ces rentes consolidées dépassèrent le pair et, par deux opérations successives (1844 et 1854) le 3 1/2 fut échangé contre des titres 3 p. 0/0 garantis contre toute conversion nouvelle jusqu'en 1874.

Les conversions anglaises se sont opérées avec un grand bonheur et sans soulever aucune protestation. Elles dépendent de l'action gouvernementale et n'exigent l'intervention du Parlement que pour obtenir les sommes nécessaires d'après les demandes de remboursement; ceci explique la facilité et la rapidité avec laquelle ces opérations ont été conduites. Les crédits ont été aisément obtenus, car les sommes exigées pour le remboursement des non-acceptants ont ordinairement été très-faibles; ainsi, en 1844, l'État n'a pas eu 3 millions de francs à rembourser. De plus, chaque conversion avait été conçue de manière à rendre une nouvelle conversion possible au bout d'un certain nombre d'années. C'est ainsi qu'à une seule exception près, en 1822, les conversions anglaises ont été opérées au pair, c'est-à-dire en échangeant le titre ancien contre le titre nouveau portant un intérêt moindre sans qu'il y eût augmentation du capital nominal de la dette. En 1822

seulement, l'écart fut de 1/20e du capital primitif. On ne doit admettre que très-subsidiairement ce mode de conversion par majoration du capital, parce qu'il rend plus difficile une réduction ultérieure des charges de la dette. Si l'on veut assurer le succès d'une conversion et préparer quelque stabilité aux fonds publics, mieux vaut, selon l'exemple qui en a été donné en 1826, en 1844 et 1854, suspendre le droit de remboursement de l'État pendant un laps de temps déterminé.

Pendant trente ans les conversions n'eurent plus lieu en Angleterre qu'au moyen d'annuités terminables. En 1884 l'ère des conversions directes de consolidés a été rouverte : M. Childers fit une conversion portant sur 1,570 millions en capital : les porteurs de 3 p. 0/0 consolidé avaient l'option entre un nouveau fonds 2 3/4 à 102 ou un autre fonds 2 3/4 à 108 garanti contre le remboursement jusqu'en 1905. Cette conversion ne donna qu'un faible résultat : le tiers environ des rentes sur lesquelles portait l'opération furent présentées à la conversion (540 millions en capital). Les 2/3 des rentiers préférèrent, comme la loi de 1884 leur en laissait le droit, conserver leur position antérieure. On verra par la suite que le chancelier de l'Échiquier (M. Childers) sous le ministère Gladstone imita en 1884 un type de conversion qui a été employé en France, la *conversion facultative;* il fut mal inspiré : ces sortes de conversion n'ont qu'une très-insuffisante efficacité.

Une dernière et beaucoup plus considérable conversion a été faite en 1888 par M. Goschen : elle a porté sur 14 milliards de la dette, sur le 3 p. 0/0 consolidé, le nouveau 3 p. 0/0 et sur le 3 p. 0/0 réduit. C'était une conversion différée en ce qui concerne les porteurs du titre 3 p. 0/0 réduit, car d'après le contrat ils devaient être prévenus un an à l'avance en cas de remboursement. L'opération était périlleuse et n'a réussi que grâce à deux choses : d'abord aux avantages offerts aux rentiers pour les porter à accepter la conversion, ensuite aux facilités pour le remboursement dues à l'amortissement tel qu'il fonctionne en Angleterre. Parlons d'abord des conditions offertes : M. Goschen proposa aux propriétaires du nouveau 3 p. 0/0 jusqu'en avril 1889 le maintien du taux de l'intérêt, ensuite 2 3/4 p. 0/0 jusqu'en 1913, puis 2 1/2 p. 0/0 à partir de cette époque. Aux propriétaires de consolidés et de 3 p. 0/0 réduit on offrait un

dividende de 15 shillings par 100 ££ pendant un semestre. Enfin une prime de 5 shillings par 100 ££ apportées à la conversion, était donnée aux propriétaires de 3 p. 0/0 réduit qui renonçaient au délai d'un an. — Quels ont été les résultats de cette gigantesque opération? Au 5 novembre 1888 sur les 560 millions de ££ (14 milliards) de fonds engagés dans la conversion, 514.3 millions étaient convertis en 2 3/4. Il restait à convertir 42,3 millions de ££ (soit 1,057 millions de francs) ainsi répartis : 36 sur les consolidés, 5.6 sur le 3 p. 0/0 réduit; 0.7 sur le nouveau 3 p. 0/0. M. Goschen, dans son exposé du 17 avril 1890, rend ainsi compte de la liquidation de la conversion. « Par suite de l'amortissement, cette somme (42,325.000 ££) se trouvait reduite à 41 millions à la fin de 1889. C'était encore une bien grosse somme et j'ai été un peu tourmenté par moments. Voici comment l'opération s'est liquidée : on a remboursé en espèces 24,378.000 ££ (610 millions de francs) dont 10.8 millions fournis par les commissaires de la dette publique. Le reste devait être obtenu au moyen de l'emprunt. Mais le 5 juillet 1889 les commissaires de la dette m'ont pris pour 8,164.000 ££ de nouveaux fonds 3 p. 0/0 : par suite je n'ai pas eu à emprunter cette somme. Enfin, le 5 octobre dernier, les commissaires de la dette demandèrent le résidu du stock à convertir soit 8.426.000 ££. Ainsi fut liquidé le reliquat de l'énorme opération de la conversion des rentes 3 p. 0/0 [1]. » Jusqu'en 1854, dans l'ensemble, les conversions anglaises avaient réduit d'environ 100 millions les intérêts de la dette. Les conversions en annuités terminables ou par réduction du taux d'intérêt ont ensuite procuré un nouvel allègement de près de 75 millions.

Les conversions de la dette américaine sont remarquables par leur hardiesse. Depuis 1867 elles ont allégé de 575 millions de francs le service de la dette fédérale. C'est une réduction d'intérêts qui est plus de trois fois celle qui a été obtenue en Angleterre à partir du commencement du siècle. Il est vrai de dire que contractée sous forme de *bonds* à échéances fixes : cinq-dix, cinq-vingt, la dette fédérale se prêtait à des remboursements successifs d'emprunts onéreux au moyen du produit d'emprunts à

[1] *Bull. de statist.*, 1890, t. I, p. 477. V. sur les conversions anglaises antérieures, Cucheval-Clarigny, *Essai sur l'amortissement*, 1886, p. 30 et suiv., p. 80 et suiv.

intérêts réduits, de 4 1/2, 4 et 3 p. 0/0. Aujourd'hui, toute la dette provenant de la guerre de Sécession au taux de 6 et de 5 p. 0/0 est complètement éteinte. La plus forte part en est amortie : de 14 milliards la dette portant intérêts est réduite à 3,6 milliards; la charge des intérêts, de 755 millions en 1865 s'est abaissée à 147 millions (1890)!

1327. Conversions en France avant 1870. — Malheureusement, l'histoire des finances françaises est loin de fournir des exemples comparables aux grandes conversions anglaises et américaines. Le récit des trois seules réductions d'intérêts opérées avant le gouvernement actuel, en 1825, en 1852 et 1862 serait plus tôt fait que celui des hésitations coupables et des occasions perdues! Bien que la Restauration eût d'abord commis la faute d'emprunter en 5 p. 0/0, très-au-dessous du pair, l'administration financière de cette époque parvint à relever si rapidement notre crédit que, en 1824, le pair fut atteint et dépassé. Le ministre des finances, de Villèle, comprit qu'il y aurait un véritable dommage, pour la fortune publique et pour les contribuables, si l'État continuait à servir un intérêt de 5 p. 0/0 aux rentiers quand le cours des fonds publics faisait ressortir un taux d'intérêt moins élevé. Il proposa, en 1824, un premier projet de conversion qui échoua par la résistance de la Chambre des pairs, mais qu'il renouvela avec plus de succès en 1825. Le 5 p. 0/0 fut converti en 3 p. 0/0 au taux de 75 ou en 4 1/2 au pair avec garantie de non-remboursement jusqu'en 1835. — On peut adresser deux critiques à la conversion de Villèle : 1° La conversion du 5 p. 0/0 en un fonds au-dessous du pair augmentait la dette nominale de l'État et rendait ainsi plus difficile une conversion ultérieure. Mieux eût valu convertir en 4 ou 4 1/2 au pair. 2° La conversion de 1825 n'était pas une mise en demeure pour les rentiers d'avoir à opter entre le remboursement ou les conditions nouvelles du contrat. Ils pouvaient garder leur position antérieure et rester sous l'empire du contrat primitif; c'était par conséquent une conversion doublement facultative, puisque non seulement elle donnait une option libre entre le remboursement et l'intérêt au taux nouveau, mais facultative aussi, en ce qu'il était loisible aux rentiers de repousser cette option et de se tenir en dehors des combinaisons proposées. Une conversion atténuée de la sorte est peu efficace : celle de

1825 ne fut acceptée que pour 1/4 environ des 140 millions de rentes soumises à l'opération; l'économie obtenue fut de 6 millions au lieu de 26 millions qu'eût produite une conversion obligatoire, c'est-à-dire consistant en une option impérative[1].

La conversion de 1852 ou conversion Bineau fut beaucoup mieux conçue : on offrit aux porteurs de rentes 5 p. 0/0, cotées alors à 102,50, d'être remboursés au pair ou de consentir à recevoir de nouveaux titres 4 1/2 p. 0/0. Le fonds 4 1/2 provenant de la conversion était garanti contre toute conversion pendant dix ans. C'est, on le voit, la conversion normale sans aggravation du capital de la dette et avec mise en demeure obligatoire pour les rentiers. L'effet en fut excellent : 175,5 millions de rentes 5 p. 0/0 furent échangés contre 158 millions en 4 1/2, soit une diminution de 17,5 millions; les remboursements ne dépassèrent pas, en capital, 80 millions.

Après l'expiration du délai fixé en 1852, une conversion nouvelle fut décrétée, bien que le 4 1/2 resté jusqu'en 1862 au-dessous du pair ne l'eût dépassé que de 1 franc. Aussi bien, la conversion de 1862 fut moins une conversion véritable qu'un expédient financier destiné à procurer au Trésor un capital disponible qui n'augmentât pas, comme l'eût fait un emprunt, le service de la dette. Le ministre des finances, Fould, profita de l'écart qui existait entre le cours des différents types de rentes. On sait que pour obtenir une même somme d'arrérages, il faut communément payer un capital plus élevé en 3 p. 0/0 : la spéculation préfère en effet ce genre de rentes ordinairement coté à un taux qui s'éloigne sensiblement du taux de remboursement; les rentiers qui veulent un placement indéfini le préfèrent pour la même raison, étant plus sûrs d'échapper à une menace de remboursement ou de conversion. Or, en 1862, au moment où l'on résolut la conversion, il fallait, par 5 francs de rentes, payer près de 9 francs de plus pour avoir du 3 p. 0/0 que pour avoir du 4 1/2. On offrit aux détenteurs de 4 1/2 ou de 4 p. 0/0 d'échanger leurs titres contre un chiffre égal de rentes 3 p. 0/0 à la condition de payer une *soulte* : c'est-à-dire de fournir une valeur égale ou du moins peu inférieure à la

[1] La conversion de M. Childers en 1884 (n° 1326) n'a guère eu un meilleur succès puisque sur 62,7 millions de ££ en capital, 21,6, un peu plus du tiers seulement, a été présenté à la conversion.

prime que le 3 p. 0/0 faisait à la bourse sur les autres types de rentes. La conversion Fould retranchait du service de la dette un peu moins de 8 millions, mais l'État, en transformant le 4 1/2 en 4 ou en 3 p. 0/0, rendait une conversion nouvelle presque impossible et l'amortissement plus onéreux. Il y avait alors 173 millions de rentes 4 1/2, dont 133, 1/2 millions furent échangés contre du 3 p. 0/0. Il ne resta donc plus que 36, 1/2 millions en 4 1/2. Les opérations sur le 4 p. 0/0 furent moins importantes. Au total, on transforma 147, 1/2 millions en 3 p. 0/0, ce qui ajoutait (à raison du cours du 3 p. 0/0) au capital nominal de la dette publique 1,600 millions! C'est à ce prix que l'État obtint un crédit détourné : le produit des soultes fut de 157 millions. Il faut croire que la combinaison n'était pas à l'avantage de l'État, car, bien que la conversion Fould ait été, comme la conversion de 1825, purement facultative, très-peu de rentiers conservèrent le 4 1/2 ou le 4 p. 0/0 aux conditions primitives.

En résumé, avant 1870, une seule conversion, celle de 1852, mérite l'éloge. Notre timidité pour la conversion a été telle qu'on n'est parvenu à alléger le service de la dette que de 23 millions, tandis qu'il eût été possible de le réduire dans les mêmes proportions que celui de la dette anglaise. Il n'y a aucune exagération à s'exprimer ainsi, car, de 1825 à 1852, à l'exception de la dépression des deux temps de crise de 1830 à 1831 et de 1848 à 1850, les projets de conversion, bien que les fonds publics fussent au-dessus du pair, ont été systématiquement écartés : en 1835, le 5 p. 0/0 oscillait entre 106,40 et 110,30; en 1839, le 4 p. 0/0 était coté à 109. La conversion en 3 1/2 eût été possible. Mais ce fut en vain que le marquis d'Audiffret proposa en 1838 et en 1845 deux projets successifs de conversion; que, en cette même année 1845, la Chambre des députés par un message à la Chambre des pairs saisit celle-ci d'une proposition analogue. Tous ces efforts devaient échouer par l'effet d'une partialité peu avouable; de parti pris les contribuables furent sacrifiés aux rentiers[1].

[1] Dans la période antérieure à 1870, la Hollande et la Belgique ont seules en Europe sur le Continent réalisé d'importantes et heureuses conversions. On ne saurait donner ce titre ni à la prétendue conversion ottomane (1869) qui augmentait le capital nominal de la dette et ne réduisait que le taux

1328. Conversions en France et dans d'autres pays depuis 1870. — Les dettes contractées au cours et à la suite de la guerre, à un taux fort onéreux, devaient, à cause du rapide relèvement de notre crédit, fournir matière à d'importantes conversions, spécialement les plus importantes d'entre elles concernant le fonds 5 p. 0/0 qui, dès le second semestre de 1875, dépassait notablement le pair (plus haut, 106 fr. 40). Beaucoup de temps cependant devait s'écouler avant qu'on se résolût à en aborder la conversion.

C'est sur l'emprunt de 250 millions contracté en obligations de 500 francs amortissables à 6 p. 0/0, par le gouvernement de la défense nationale, emprunt connu sous le nom d'emprunt Morgan, que porta la première opération de conversion ou plutôt de transformation. En mai 1875, le ministre des finances M. Léon Say, fit voter une loi offrant aux propriétaires des obligations Morgan (rapportant 30 francs) 30 francs de rentes 3 p. 0/0 perpétuelles; mais comme le 3 p. 0/0 était coté 64 fr. 30, on fit payer, comme prix de la conversion, une soulte qui procura au Trésor par voie indirecte 68 millions. La Caisse des dépôts fournit aux porteurs de titres convertis, des rentes 3 p. 0/0 et fut indemnisée par une annuité de 17,3 millions à très-peu de chose près égale au service de l'emprunt Morgan. L'opération de 1875 ne mérite donc pas le nom de conversion puisqu'elle ne réduisit pas le service de la dette : c'est un emprunt indirect onéreux par le taux d'intérêt réel (5,38), par une majoration nouvelle de la dette d'environ 37 millions, enfin par l'abandon de la possibilité de conversions ultérieures, le 3 p. 0/0 ayant été préféré au 4 1/2 ou au 4 p. 0/0.

Pendant les années de prospérité 1875 à 1880 il eût été aisé d'opérer une avantageuse conversion du 5 p. 0/0 sans majorer la dette : en 1876 le cours 107,25 était atteint et le plus bas cours avait été 101,80. Le 4 1/2 atteignait 105. Dans le deuxième semestre de 1876, le cours de 105 sur le 5 p. 0/0 ne fut plus perdu. Depuis juin 1877, la bourse n'enregistra que des cours entre 110 et 120. En octobre 1880 et en mars 1881, les cours moyens s'élevaient au-dessus de 120. L'apogée fut en mars 1881, 121,20. Comment ne faisait-on pas la con-

nominal de l'intérêt, ni à la conversion espagnole (1867) qui imposait le paiement d'une soulte et ne comportait d'ailleurs pas le droit de remboursement au pair.

version? Ce n'est pas que le gouvernement éprouvât le moindre doute sur son droit : de 1879 à 1881 les ministres successifs des finances opposèrent à l'initiative parlementaire, plusieurs fois mise en mouvement, des objections non de fond mais de pratique parlementaire : revendiquant la prérogative ministérielle de proposer la conversion au moment opportun. Si à d'autres époques la nécessité d'obtenir une loi a pu entraver les conversions, en France, de 1876 à 1883 c'est le gouvernement qui s'est dérobé, malgré les appels qui lui étaient faits, à l'accomplissement de son devoir.

Des raisons d'ordre politique expliquent seules son abstention : on craignait de mécontenter la clientèle démocratique des emprunts nationaux. Gambetta avait hautement dit à Romans (septembre 1878) : « Non je ne laisserai pas léser, pour faire la conversion de la rente, les porteurs qui sont venus avec confiance à la République en apportant leur argent pour la libération du territoire. » Mieux valait apparemment maintenir à la charge des contribuables des impôts que ne justifiaient plus les nécessités publiques! Le temps s'écoulant, on laissait prendre créance à l'idée que la conversion ne se ferait pas : la rente se négociait journellement fort au-dessus du pair à 115, à 120 francs. Néanmoins l'éventualité de la conversion pesait sur les cours. Chose curieuse, en 1878 (juillet) à deux bourses successives le 5 p. 0/0 menacé de conversion fut coté au-dessous du 4 1/2, coté lui même au-dessus de 110. C'était une situation fausse; elle se prolongea cependant pendant des années. On attendit que, par l'effet de la crise de 1882 et de l'annonce de la conversion remise enfin en question, les cours du 5 p. 0/0 eussent subi une assez forte dépression (112, 70 janv. 1882; 115,97 et 113,80 janv. 83). Alors des déficits budgétaires se produisirent. Lorsque la conversion eut enfin lieu en 1883 ce ne fut plus qu'un expédient imposé par la nécessité au lieu d'être une mesure de justice, une mesure spontanée qui eût produit quelques années auparavant un grand effet moral en manifestant d'une façon éclatante le relèvement de notre crédit[1].

[1] Quant à la crainte de mécontenter l'opinion devant laquelle on avait reculé, pensait-on que ceux qui avaient payé la rente à 115 et 120 francs déçus dans un espoir encouragé par l'hésitation coupable du gouvernement seraient moins mécontents que ceux qui avaient en 1872 et 1873 payé le 5 p. 0/0 82 fr. 50?

La loi du 27 avril 1883 décida la conversion ; 340,5 millions de rentes formant un capital de près de 7 milliards furent, sans difficulté aucune, convertis en 4 1/2. On n'eut à rembourser que 95,000 francs. L'économie réalisée fut de 34 millions. La conversion au pair en 4 p. 0/0 avec l'espoir de conversions au bout de peu d'années en 3 1/2 et en 3 p. 0/0 eût été encore réalisable. Du moins si l'on met ceci en doute, était-il excessif en s'arrêtant au 4 1/2 de garantir les porteurs du 4 1/2 nouveau contre toute nouvelle conversion avant 10 ans. Le seul mérite de la conversion de 1883 est de n'avoir pas augmenté le capital nominal de la dette. C'est un mérite négatif, mais réel que n'eût pas eu la conversion en 3 p. 0/0 amortissable qui fut alors proposée ; elle n'eût pu s'accomplir qu'au prix d'une augmentation du capital de notre dette déjà si énorme !

En 1887 a eu lieu une autre conversion, malheureusement mal combinée, que M. Leroy-Beaulieu expose très-clairement et critique de la façon suivante avec grande raison selon nous : « en novembre 1887, toujours sous la pression des déficits budgétaires, le ministre des finances M. Rouvier a fait convertir le 4 1/2 ancien (résultant de la conversion du 5 p. 0/0 en 1852) et la petite quantité existante de 4 p. 0/0. Il eût fallu opérer seulement sur le 4 1/2 ancien et le transformer en 4 p. 0/0, créant ainsi un fonds qui, en 1893, eût pu servir de déversoir au 4 1/2 créé en 1883, et devenir à son tour convertible. On eût ainsi réservé à l'avenir la possibilité de conversions ultérieures en 3 1/2 et 3 p. 0/0. M. Rouvier a préféré convertir le 4 1/2 ancien et le 4 p. 0/0 en 3 p. 0/0 perpétuel. L'échange se faisait moyennant 0 fr. 833 de rente 3 p. 0/0 contre 1 franc de rente 4 1/2, soit 3 fr. 748 de rente 3 p. 0/0 contre 4,50 de rente 4 1/2. On greffait de plus sur cette conversion une opération d'emprunt de 165 millions en 3 p. 0/0 perpétuel en donnant aux porteurs de 4 1/2 et 4 p. 0/0 le droit de souscrire à du 3 p. 0/0 au taux de 80 fr. 10, de façon à maintenir leur revenu par le paiement de cette soulte. Le gouvernement se serait ainsi procuré 165 millions qui n'eussent aggravé en rien les arrérages de la dette publique[1], » mais cette opération d'emprunt ne réussit pas : on ne souscrivit que 50 millions. Quant à la

[1] M. Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, t. II, p. 508, note.

conversion qui portait sur 37,5 millions de rentes 4 1/2 et 4 p. 0/0, représentant un capital de 840 millions, elle fut très-généralement acceptée ; on eut cependant à rembourser plus de 80 millions. La réduction d'intérêts réalisée a été de 5,6 millions, mais la majoration du capital a été de 188 millions.

Faut-il ajouter à la liste des conversions l'opération de consolidation déjà mentionnée (n° 1321) qui a été liée à l'emprunt de 1891? Jusqu'à concurrence de 170 millions le produit de cet emprunt fut affecté au remboursement des obligations sexennaires et des bons de liquidation. Les porteurs de ces titres purent les consigner en garantie de souscriptions de rentes perpétuelles. Ce n'a pas été vraiment une conversion, mais un expédient motivé par le déficit en vue d'alléger le budget des annuités nécessaires pour opérer l'amortissement des engagements du Trésor. La série des conversions s'arrête donc en 1887. En faisant disparaître le 4 1/2 ancien et le 4 p. 0/0, la conversion de 1887 a fait faire un pas vers l'unification de la dette française qui ne comprend plus que le 3 p. 0/0 perpétuel, le 3 p. 0/0 amortissable et le 4 1/2 qui devient convertible en 1893. On a abandonné l'idée d'une conversion anticipée de ce fonds, qui avait été mise en avant en 1890; elle n'eût pu être que facultative et, pour obtenir un succès douteux, il eût fallu majorer la dette ou accorder aux rentiers des conditions désavantageuses pour l'État.

En résumé, cinq conversions ont été faites, de 1825 à l'heure actuelle, sur nos rentes perpétuelles ; le service de la dette n'en a été au total allégé que de 70 millions et deux d'entre elles celles de 1852 et de 1883 sont les seules d'où ne soit pas résulté une majoration de capital.

La dépression du taux de l'intérêt a favorisé la propagation des conversions en divers pays dans les vingt dernières années, mais surtout depuis 1880. En 1874 et 1887, la Hongrie a converti sa dette 6 p. 0/0 en 4 p. 0/0. La Suisse en 1878 a fait une première conversion en 4 p. 0/0 et, en 1886, une seconde en 3 1/2. La Hollande et la Belgique ont substitué également le 3 1/2 au 4 p. 0/0 (1886). La Prusse (1885) a converti les obligations de chemins de fer 5 p. 0/0 en 4 1/2 et ses rentes 4 1/2 en rentes 4 p. 0/0. En 1888, 1889 et 1890, la Russie a réussi à convertir plusieurs de ses emprunts 5 p. 0/0 en 4 p. 0/0.

Plusieurs États de l'Allemagne, l'Égypte, le Brésil, la Grèce ont suivi ces exemples. Enfin, et ceci se rattache aux finances françaises, la dette tunisienne 4 p. 0/0 a été convertie en 3 1/2 (décembre 1888) et en 3 p. 0/0 amortissable (juin 1892), mais garantie par le gouvernement français. La réduction de l'intérêt des dettes publiques[1] au moyen de concessions est donc devenue un phénomène universel[2].

1329. Impôt de la rente. — Si les conversions fournissent un moyen direct et parfaitement légitime d'amoindrir le service de la dette, la question de l'impôt de la rente, question très-délicate et très-débattue, n'a qu'un intérêt pratique secondaire. Laissant un moment de côté la légitimité de la mesure, demandons-nous en effet dans quelles circonstances, à défaut de la conversion, il y aurait lieu d'imposer la rente? Ce ne pourrait être, soit au point de vue économique, soit au point de vue de la sagesse politique, que pendant une période de calme et de bonne administration financière, afin qu'une mesure de ce genre ne pût être regardée comme une violation des engagements de l'État; or, cela étant, ne vaut-il pas mieux attendre que, par le développement graduel de la prospérité générale, les fonds publics dépassent le pair pour pratiquer alors une conversion? Quoi qu'il en soit, l'impôt sur la rente existe comme conséquence de l'impôt sur le revenu en Angleterre, en Italie, en Allemagne, en Autriche et il compte en France des partisans convaincus. Il y a donc lieu d'examiner si un impôt sur la rente est légitime et de quelle façon il peut être assis[3].

[1] Par une anomalie singulière, le Portugal a en 1887 substitué du 5 p. 0/0 amortissable au 3 p. 0/0. Profitant du défaut de parité de ces deux fonds figurant déjà dans la composition de sa dette, il a placé sur le marché allemand des rentes 5 p. 0/0 amortissables à des cours assez avantageux pour ensuite racheter à Paris et à Londres une valeur équivalente de rente 3 p. 0/0.

[2] On ne doit pourtant pas considérer comme conversions toutes les opérations produites sous ce nom, ainsi le gouvernement ottoman a baptisé du nom de conversion une substitution d'obligations 500 francs 5 p. 0/0 amortissables avant 1905, en obligations 4 p. 0/0 avec prolongation de l'amortissement jusqu'en 1934. C'est une prolongation d'échéances obtenue grâce à l'avantage offert par une forte prime de remboursement (taux d'émission 411,50). De même la transformation de l'ensemble des rentes espagnoles en 4 p. 0/0 (1882) n'a pas été une conversion normale.

[3] V. en faveur de l'impôt sur la rente, Chailley, *Impôt sur le revenu*, p. 436 et suiv. Cf. Villey, *Rev. d'Écon. Polit.*, 1887, p. 307 et 308.

Lorsqu'on propose de taxer les fonds publics, il importe de préciser en quel sens. — On peut vouloir simplement soumettre les titres de rente à l'impôt général sur le revenu, c'est ce qu'ont fait les Anglais pour l'*Income tax*. C'est également ce que proposait le rapporteur de la commission du budget en 1876. L'impôt de 3 p. 0/0 sur les valeurs mobilières, établi en 1872, devait être appliqué à la rente : « En admettant loyalement l'impôt actuel comme une taxe sur tous les revenus mobiliers payés en France, nous nous mettons en dehors de toutes les objections qui ont été faites contre le danger de frapper d'une manière spéciale les titres de la rente française[1]. » Un impôt spécial sur la rente prèterait en effet à d'autres objections que l'application aux fonds publics de l'impôt général sur le revenu. Rien assurément de plus légitime que l'extension aux porteurs de rentes d'un impôt qui frappe les autres sources de revenus mobiliers. Au contraire, un impôt spécial sur la rente aurait des affinités suspectes avec une consolidation forcée[2]. La Convention avait aussi sur les rentes un impôt égal au principal de la contribution foncière. L'impôt était perçu au moyen d'une retenue d'un dixième sur les arrérages. Après la liquidation Ramel, la loi du 9 vendémiaire an VI, pour garantir les porteurs du tiers consolidé contre une nouvelle banqueroute déclara « le tiers de la dette publique conservé en inscription, exempt de toute retenue présente et future. » On comprend mal ce texte lorsqu'on lui fait signifier que la rente a été à tout jamais exemptée d'impôts quelconques. Elle peut, elle devrait être légitimement soumise aux impôts généraux, notamment à l'impôt sur les valeurs mobilières[3]. Il convient que la taxe frappe sur la rente

[1] Cette phrase est extraite du projet de rapport de Gambetta au nom de la Commission du budget de 1877 (*le Temps* du 16 octobre 1876). On trouve cependant énoncée dans le discours de Romans qui vient d'être cité une opinion différente.

[2] Les rentes sont soumises depuis 1850 aux droits de mutation par décès. Quant aux droits de mutation à titre onéreux sur les valeurs mobilières, il a été question à l'Assemblée nationale, après 1871, d'y soumettre les fonds publics, mais aucune suite n'a été donnée à ce projet. Les titres au porteur ne peuvent être saisis par un impôt de transmission. On a redouté de créer une inégalité entre les rentes au porteur et les rentes nominatives. Une retenue sur tous les coupons indistinctement se confondrait avec un impôt spécial sur la rente et doit être considérée au même point de vue.

[3] Dans le projet Ballue relatif à l'impôt général sur le revenu, 1886, la

comme sur les autres revenus, en sorte que l'État ne paraisse obéir à aucune préoccupation en dehors de celle de l'équitable répartition des charges publiques. Malgré cela, en 1848 par Thiers, en 1871 en 1876 par Casimir Périer et M. Léon Say, en 1890 par M. Rouvier [1], la proposition d'atteindre la rente par l'impôt sur le revenu ou sur les valeurs mobilières a été énergiquement écartée.

Les intérêts servis aux porteurs de rentes constituent un revenu garanti par l'État débiteur, grâce à l'ordre social dont il assure le maintien. A cet égard, tout porteur de rentes, profitant de cet ordre social, doit être soumis à l'impôt et c'est à juste titre que l'Angleterre et l'Italie y ont assujetti, sans distinction, les porteurs nationaux et étrangers. Quelques publicistes plus hésitants voudraient que les porteurs étrangers eussent l'immunité parce qu'ils ne sont pas tenus à concourir aux dépenses de l'État [2]. Est-on astreint à l'impôt parce qu'on consomme ses revenus dans un pays ou simplement parce que la puissance publique de ce pays garantit la perception du revenu? Cette dernière proposition est la vraie, soit; mais l'on comprend le doute. Épargner les rentes entre les mains des étrangers est une solution qui se tient en deçà du droit absolu de l'État débiteur, mais à laquelle il trouve des compensations dans la bonne réputation de son crédit au dehors. Sans contredit, l'empressement des capitaux étrangers (en 1872 et 1873) s'explique en partie par nos traditions exceptionnellement scrupuleuses.

Quoi qu'il en soit, si l'impôt de la rente n'est exigé que des nationaux, on se heurte à de grandes difficultés d'application. Pour distinguer la partie de la dette qui est entre les mains des nationaux et celle qui est entre les mains d'étrangers, et qui seule jouirait de l'immunité, on a imaginé diverses combinaisons. La plus simple consiste à exiger à l'étranger la présentation des titres et non pas seulement des coupons avec une déclaration sous serment que ces titres appartiennent bien réellement à la personne qui les présente : on donne à cette formalité assez gênante qui était tout d'abord appliquée à la rente italienne le

rente sur l'État était soumise à l'impôt comme les autres sources du revenu. V. n° 1232 en note.

[1] V. Chambre, *Débats*, 1890, p. 1497.

[2] V. Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, t. II, p. 517.

nom d'*affidavit*. Un autre système résulte de la division de la dette publique en deux parties sous le nom de *dette intérieure* et de *dette extérieure*. Le classement est fait à un moment donné, d'une manière définitive, d'après la nationalité des titulaires pour les titres nominatifs et d'après les lieux du paiement des précédents arrérages pour les titres au porteur. Ce classement opéré, les titres sont soumis à l'impôt ou en sont affranchis selon la catégorie dans laquelle ils ont été rangés et non d'après la nationalité des porteurs actuels.

1330. Amortissement. — Amortir, en langage financier, c'est rembourser le capital de la dette [1]. L'amortissement est obligatoire ou facultatif. Il est obligatoire lorsqu'il est imposé par la loi du contrat; c'est ce qui a lieu pour les obligations amortissables (n° 1310) ou à échéances fixes (n° 1313) sur lesquelles il est inutile de revenir. Rappelons seulement que l'emprunt en amortissable est le type des emprunts de la paix, destinés à l'accomplissement d'œuvres productives devant donner une plus-value (n° 1310). L'amortissement est facultatif, au contraire, dans le cas où l'État a contracté une dette perpétuelle qu'il lui est loisible de ne jamais acquitter.

Si l'État est libre de ne pas rembourser les dettes perpétuelles, il est toujours en droit de les amortir. L'amortissement est en théorie toujours possible tandis que la conversion suppose une condition *sine qua non*, à savoir que le pair soit atteint et dépassé. Aussi a-t-on parfois employé cette formule : amortissement des rentes au-dessous du pair; conversion des rentes au-dessus du pair. En réalité, l'amortissement peut aussi avoir lieu quand le pair est dépassé : s'il peut paraître préférable d'opérer seulement une conversion en certaines circonstances, en d'autres, au contraire, le rachat de la dette sera d'une meilleure politique financière.

Appliqué aux dettes perpétuelles, l'amortissement ne peut être qu'une opération lente, exigeant une grande continuité d'efforts et des ressources disponibles. Rien ne peut suppléer à la volonté persévérante d'éteindre la dette, mais cette volonté

[1] Cons. sur cette matière Cucheval-Clarigny, *Essai sur l'amortissement*, 1886; Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, t. II, p. 411 et suiv.; Wagner, *op. cit.*, t. III, p. 580 et suiv., discours du procureur général Renaud à la Cour des comptes, *J. off.*, 23 octobre 1891, p. 5098 et suiv.

ne suffit pas. Pour amortir, il faut disposer d'un certain capital; or, il y aurait quelque chose de fallacieux à emprunter afin de se procurer ce capital. On peut, il est vrai, créer des impôts pour amortir, mais à la condition que le service de la dette et la dotation des services publics n'exigent pas déjà une charge totale qui risque de gêner l'essor de l'industrie et de comprimer le développement normal de la richesse publique. Il faut donc admettre, par hypothèse, que l'État dispose d'une façon durable d'excédents budgétaires, ou qu'il puisse pourvoir à l'amortissement au moyen d'impôts suffisamment modérés. Si la dette publique est considérable, il peut être préférable d'affecter les excédents budgétaires à l'amortissement plutôt que d'opérer des dégrèvements ou même, comme il vient d'être dit, d'établir des impôts afin d'amortir. Par ce simple aperçu, on peut juger que la question d'amortissement est une question de pratique financière des plus délicates. Ce n'est que d'une manière théorique qu'il est vrai d'appliquer aux États ce qu'on dit des particuliers « qui paye ses dettes s'enrichit. » C'est une question d'opportunité et de mesure.

Si une dette n'absorbe pas une trop forte part des revenus publics et n'empiète pas d'une manière nuisible sur la dotation des services généraux, il n'y aurait peut-être pas de considérations économiques bien décisives dans le sens de l'amortissement, on a même été jusqu'à soutenir que l'État avait avantage à laisser subsister la dette nationale parce que, à la longue, grâce à la dépréciation continue des métaux précieux, le poids en est diminué sans qu'il soit besoin de faire aucun sacrifice, parce que, également, la part de la dette dans l'ensemble de la fortune publique devient plus faible à raison même de l'accumulation successive des capitaux.

Il y a une part de vérité dans ces arguments, au point de vue théorique, bien qu'il soit peut-être téméraire de compter sur la décroissance indéfinie de la valeur des métaux précieux (n° 555). Mais on peut reprocher aux économistes qui se prononcent contre l'amortissement de faire abstraction de l'intérêt politique. L'amortissement a un effet moral dont on doit tenir compte; il montre l'État soucieux de faire honneur à ses engagements, même au prix d'un sacrifice par un surcroît d'impôts, à défaut d'excédents budgétaires. Les théoriciens raisonnent aussi comme

si dans l'avenir le grand-livre de la dette publique ne devait jamais être rouvert. Malheureusement, les occasions d'emprunter se renouvellent. Il faut prévoir l'accroissement de la dette et se demander si le maintien d'une dette considérable ne doit pas peser sur la conduite politique, contraindre l'État débiteur à laisser faire au dehors, sans pouvoir défendre les intérêts de la politique nationale et peut-être même à reculer devant une lutte armée nécessaire à l'indépendance du pays. A cet égard, une dette aussi énorme que celle de la France est une entrave dont il eût importé de se dégager dès les premiers excédents budgétaires, si l'élévation excessive des impôts établis après 1871 n'avait pas fait de la politique de dégrèvement une nécessité plus urgente encore. Comme pour la conversion, et encore plus peut-être, l'examen de ce qui a été fait à l'étranger et en France, dans le but d'amortir les dettes publiques, est le meilleur moyen d'éclairer la théorie et d'apprécier la valeur des principaux procédés auxquels on peut avoir recours. Constatons cependant, comme conclusion doctrinale, la possibilité dans un état économique normal, d'un fonctionnement continu de l'amortissement avec les excédents budgétaires, et, à défaut, au moyen d'impositions complémentaires.

1331. Amortissement en Angleterre et aux États-Unis. — L'amortissement commence en Angleterre, à la même époque que les conversions, sous le ministère Walpole. C'est en effet avec l'économie réalisée sur le service de la dette par la première conversion (1717) qu'on imagina de racheter chaque année une partie des titres de rentes. On fit de même après les conversions de 1727 et de 1750. Les intérêts retranchés constituèrent la dotation d'un fonds spécial d'amortissement (*sinking fund*) employé en achats de rentes et continuellement accru par le système de la capitalisation des intérêts. Ainsi, au lieu d'annuler les rentes acquises par le fonds d'amortissement, elles y étaient adjointes ainsi que les intérêts. Ce système fut suivi pendant tout le cours du XVIIIe siècle, même pendant les périodes de guerre. Pitt reconstitua sur de nouvelles bases le fonds d'amortissement (au moyen d'un prélèvement de 1 p. 0/0 sur le capital nominal de chaque emprunt, 1792), mais toujours d'après le système de l'intérêt composé qui se perpétua ainsi jusqu'en 1829. Pitt faisait l'application des doctrines d'un savant

mathématicien, le docteur Price, qui en 1786, avait prouvé qu'en ajoutant 1 100e du capital emprunté on obtenait, par le jeu continu des intérêts composés, l'amortissement de la dette en 34 ans. D'après ces calculs mathématiques, on s'imagina avoir assuré l'extinction en quelque sorte automatique de la dette publique.

L'illusion et les dangers de cette combinaison ont été démasqués en 1827 dans un écrit célèbre de lord Grenville qui détermina une enquête parlementaire (1828) et l'inauguration d'un régime nouveau. Une dotation d'amortissement invariable est irrationnelle, parce qu'elle tend à faire fonctionner l'amortissement lors même que les budgets se règlent par des déficits et sans qu'il soit possible de créer d'assez abondantes ressources fiscales pour y parer. On crée une caisse d'amortissement pour assurer la diminution régulière de la dette, mais comment espérer que sous la pression des besoins financiers, l'œuvre commencée sera continuée? Aussi arrive-t-il, tantôt que les fonds destinés à l'amortissement sont détournés de leur objet (ce qui eut lieu en Angleterre à plusieurs reprises, notamment de 1733 à 1735), tantôt que l'on emprunte pour amortir. Il est établi que, en 1772, si l'Angleterre était d'un côté parvenue à solder 500 millions de rentes, elle avait été obligée, d'un autre côté, d'emprunter près de 2 milliards; de même, de 1793 à 1829, le fonds d'amortissement consacra 8 milliards à racheter près de 12 milliards de la dette publique, produisant 260 millions d'intérêt, soit un taux de rachat de 4 1/2; or, pendant cette période, l'État dut se procurer, par des emprunts, 17, 1/2 milliards moyennant la création d'une dette nominale de 26 milliards 300 millions portant 884 millions d'intérêt, ce qui fait ressortir le taux du crédit à 5,02 p. 0/0. Ces opérations malencontreuses ajoutèrent 41, 1/2 millions au service d'intérêt de la dette publique!

On s'était fait de grandes illusions sur la puissance de multiplication de l'intérêt composé, non qu'on eût commis une erreur mathématique, mais, au contraire, parce qu'on s'était trop attaché aux calculs scientifiques du docteur Price en négligeant de tenir compte des différences inévitables entre la théorie et l'application. Dans la pratique financière, il s'écoule toujours un certain intervalle entre le moment où les intérêts sont perçus et celui où ils peuvent être placés; c'est une première cause de

mécompte. Puis, quand les fonds destinés à l'amortissement augmentent, l'achat des nouvelles rentes attribuées au fonds spécial a lieu à un taux de plus en plus élevé, car, par le fait même de l'absorption produite par ce fonds spécial, la quantité de rentes offertes sur le marché va toujours en diminuant. Ceci explique les pertes subies par le Trésor anglais : l'État rachetait les rentes par l'amortissement à un taux plus élevé que celui de l'émission des nouveaux emprunts.

A partir de 1829, l'amortissement n'eut plus lieu que sur les excédents de recettes. Ces excédents sont remis chaque trimestre aux commissaires pour la réduction de la dette nationale ; ceux-ci les emploient à racheter, jusqu'à due concurrence, des titres de rente qui sont annulés et cessent de porter intérêt. Cette combinaison nouvelle est absolument irréprochable ; cependant, malgré une longue paix (1829 à 1854) et une remarquable prospérité matérielle, l'Angleterre n'a réussi à diminuer sa dette consolidée que de 16 millions par an, en moyenne, soit un total de 500 millions[1]. La faiblesse du résultat s'explique par la préférence que les hommes d'État anglais ont donnée, à diverses reprises, aux dégrèvements, sur l'amortissement. Toutefois, en 1876, on constitua un nouveau fonds d'amortissement avec une dotation comprenant toutes les sommes disponibles en deçà de la dotation de la dette publique fixée invariablement à 700 millions et provenant d'annuités arrivant à expiration. En cas de déficit, le fonctionnement de l'amortissement était suspendu. Dans la première année, on employa 33 millions à réduire la dette. L'ensemble des réductions opérées de 1877 à 1888 reste un peu au-dessous de 150 millions en capital. En 1888-1889, 1889-1890, 1890-1891, la dette consolidée a été réduite de 23,3 millions de ££. « En trois années, conclut M. Goschen, il aura été affecté 23,3 millions de ££ (soit 570 millions de francs) à l'amortissement qui jamais n'avait monté si rapidement[2]. »

Les principales opérations d'amortissement depuis 1863 ont été faites autrement que dans la première moitié du siècle : c'est le fonds des caisses d'épargne qui a été principalement utilisé

[1] Il est vrai que, par l'achat des bons de l'Échiquier et autres engagements à brève échéance (*deficiency bills*), l'Angleterre a éteint 500 autres millions de 1829 à 1869.

[2] *Bull. de statist.*, 1890, t. I, p. 476.

dans ce but (nº 1326). En 1863, « les lords de la trésorerie ont été autorisés à convertir une partie des fonds des caisses d'épargne, de rentes perpétuelles en annuités. » On sait que l'opération a été renouvelée depuis plusieurs fois. Le Parlement a voté chaque année les crédits nécessaires pour les annuités, c'est-à-dire que le service de la dette a été augmenté, sans que cette augmentation ait été bien sensible, de la prime d'amortissement. Ces annuités terminables avaient pour échéance 1885 : à cette date l'Angleterre devait avoir amorti 1,200 millions de sa dette. Mais M. Gladstone imagina en 1883 de mettre à profit les disponibilités ainsi obtenues au moyen d'annuités terminables jusqu'en 1906 de façon à opérer une réduction de dette qui dépassera 3 milliards.

Si l'œuvre de l'amortissement en Angleterre a été entreprise tout d'abord avec quelque lenteur, elle est menée dès le début par les États-Unis avec une ardeur qu'il serait plutôt permis de trouver excessive. M. Leroy-Beaulieu fait remarquer que s'il est une nation qui avait le droit de ne s'imposer, pour le rachat de sa dette, que les moindres sacrifices, c'était bien la nation américaine, soit à cause du développement presque indéfini de sa puissance économique, soit parce que son isolement géographique la soustrait aux menaces de conflits, aux dépenses de paix armée que subissent les nations continentales de l'Europe[1]. Néanmoins, les États-Unis se sont appliqués à l'amortissement avant même d'avoir repris la circulation métallique. En 1865, la dette fédérale était de près de 14 milliards, non compris les intérêts et déduction faite des réserves métalliques du Trésor; à la fin de 1880, M. Hayes déclarait qu'elle était réduite à 9 milliards 440 millions, soit, en 15 ans, un amortissement de 4 milliards 500 millions. Aujourd'hui la dette productive d'intérêts n'est plus, on le sait, que de 3,6 milliards[2]. C'est un résultat admirable obtenu au moyen d'excédents réels. Toutefois un amortissement aussi rapide n'était pas imposé par un intérêt politique de pre-

[1] Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, t. II, p. 468.

[2] Les États-Unis ont en outre une dette fédérale non productive d'intérêts de plus de 4 milliards mais dont on ne tient pas compte parce qu'elle est compensée jusqu'à concurrence de 3,400 millions par les fonds disponibles du Trésor (V. *Bull. de stat.* (min. fin.), 1892, t. II, p. 572, et *Annuaire de l'Écon. polit.*, 1892, p. 794).

mier ordre, et cet intérêt n'existant pas, plusieurs sont d'avis qu'il eût été plus conforme aux intérêts économiques du pays de commencer par pratiquer des dégrèvements sur les taxes les plus lourdes.

1332. **Amortissement en France jusqu'en 1870.** — L'histoire de l'amortissement en France se décompose en plusieurs périodes. La première commence à peu près en même temps qu'en Angleterre. Après la chute de Law, les frères Pâris firent créer en 1725 une Caisse des remboursements; sa dotation ayant été supprimée, un édit de 1737 affecta à la conversion d'une partie de la dette perpétuelle en dette viagère, le produit de la loterie royale alors créée. Une Caisse d'amortissement reconstituée en 1749, supprimée, après deux courtes phases d'existence, en 1764, et en 1775, rétablie en 1784 ne put donner de résultats à cause des nécessités financières qui firent attribuer un autre emploi aux ressources. De même, la nouvelle Caisse d'amortissement instituée sous le Consulat ne fut jusqu'à la fin de l'Empire qu'un instrument entre les mains du gouvernement pour combler les déficits du Trésor[1]. La deuxième période de l'amortissement ne comprend que quelques années de 1816 à 1830 ou même à 1833, mais elle est marquée par deux tentatives sérieuses en vue du rachat graduel de la dette publique[2]. En 1816, une Caisse d'amortissement fut créée avec une dotation spéciale. Comme en Angleterre jusqu'en 1828, les titres rachetés, au lieu d'être annulés, étaient conservés et l'intérêt capitalisé au profit du fonds d'amortissement. Les opérations de la Caisse portèrent sur 755 millions, c'est-à-dire que 75 millions au moins furent affectés par année à l'amortissement. C'était assurément beaucoup sur un budget de moins de 1 milliard; c'était trop même si l'on pense que cette période a été marquée par des emprunts considérables contractés au-dessous du pair : le cours moyen des émissions fut alors de 70 francs en 5 p. 0/0 et le cours moyen du rachat de 84 fr. 70, soit 14 p. 0/0 de perte! Pour doter la Caisse d'amortissement, on y affectait le produit de la vente de 150,000 hectares de forêts, opération doublement

[1] V. Vührer, *op. cit.*, t. I, p. 181, 193, 204 et suiv.; 228 et suiv.; 290 et suiv., t. II, p. 8 et suiv.

[2] V. sur l'histoire de l'amortissement depuis la Restauration, Vührer, t. II, *passim*.

regrettable, parce qu'elle amoindrissait la richesse domaniale la plus précieuse et aussi parce que la vente des forêts de l'État fut faite à bas prix : aux deux tiers à peine de la valeur vraie!

A partir de 1825, la Restauration poursuivit la politique d'amortissement mais dans des conditions beaucoup plus normales. On renonça à la combinaison de l'intérêt composé; les rentes rachetées par la Caisse d'amortissement furent annulées au profit de l'État au lieu de porter intérêt pour alimenter la Caisse d'amortissement; il fut décidé, en outre, que les fonds qui y étaient affectés ne pourraient plus être employés au rachat de rentes dont le cours serait supérieur au pair. Enfin, à l'imitation de la réforme anglaise de 1792, il fut décidé que 1 p. 0/0 du capital nominal des nouveaux emprunts serait attribué au fonds d'amortissement. En cinq années (1825 à 1830), on racheta 538 millions pris, jusqu'à concurrence de plus de 400 millions, sur les excédents budgétaires. C'est la belle période de l'amortissement en France et l'un des meilleurs titres financiers de la Restauration. De 1830 à 1833, le régime de l'amortissement ne changea pas notablement : la seule différence est qu'on reprit le système de l'intérêt composé, mais les fonds employés à racheter la dette, soit 221, 1/2 millions, n'eurent pas d'autre provenance que les emprunts de 1831 et de 1832; de plus, l'État empruntait en 1831 au cours de 84, tandis que les rachats étaient opérés aux taux de 89 fr. 50 et de 97 francs; il y eut donc encore une perte considérable pour le Trésor.

Une troisième période commence à la loi du 10 juin 1833 qui demeura virtuellement en vigueur jusqu'en 1866. La loi de 1833 inaugurait une combinaison nouvelle : elle fondait pour chaque type de rentes une dotation spéciale, calculée au prorata du capital nominal de chacun de ces types. Au lieu de racheter les rentes qui étaient au cours relativement le moins élevé, la Caisse dut proportionner ses opérations au fonds spécial de chaque type de fonds publics. Ce n'était certes pas un progrès, mais c'était une satisfaction donnée à la spéculation qui s'était plainte de l'arbitraire laissé au ministre des finances pour l'achat en 3, 4 1/2 ou 5 p. 0/0 et de l'influence qu'il pouvait exercer ainsi sur la hausse ou la baisse des différents types de nos fonds publics. Le système fut encore vicié dans l'application : on cessa de racheter des rentes 5 p. 0/0, et le fonds qui était affecté au

rachat de cette nature de rentes servit, comme en Angleterre, d'écoulement aux bons du Trésor. Lorsque ces bons atteignaient un certain chiffre, on les convertissait par une opération fictive en rentes dont les intérêts étaient payés en nouveaux bons. En réalité, la Caisse recevait des bons, mais on ne les lui remboursait pas; c'était un amortissement sur le papier. C'est par ce jeu d'écritures (que l'on est en droit de reprocher sévèrement au Gouvernement de 1830) que la dette flottante grossit démesurément. L'amortissement ne continua sérieusement que sur le 4 1/2, le 4 et le 3 p. 0/0. On supprima 480 millions de la dette, somme excessive encore si l'on se rappelle que les années 1841, 1844, 1847 furent marquées par des emprunts et que chaque budget, depuis 1840, fut soldé par un déficit. L'action de l'amortissement fut en définitive suspendue en 1848[1], et ne fut reprise qu'en 1866[2]. On peut le regretter quoique le fonctionnement de la loi de 1833 eut été déplorable. Pendant toute cette période, 1848 à 1866, la Caisse d'amortissement ne fut pas supprimée, mais son existence était toute platonique, les dotations et réserves de la Caisse figurant pour sommes égales au budget des recettes et au budget des dépenses.

La loi du 11 juillet 1866 ouvre l'avant-dernière période de l'amortissement : une dotation nouvelle affectée à ce service comprenait, outre les excédents budgétaires, le produit des coupes et les aliénations de forêts, le produit de l'impôt sur les transports par chemins de fer, les bénéfices réalisés par la Caisse des dépôts et consignations, enfin, comme ressource nominale, le partage éventuel des bénéfices entre l'État et les compagnies de chemins de fer. En revanche, des charges très-réelles étaient imposées à la Caisse d'amortissement : le paiement des garanties d'intérêt aux compagnies, le service d'intérêt des obligations trentenaires et généralement les annuités de capitaux remboursables à divers titres. Les rentes rachetées devaient être immatriculées au nom de la Caisse, c'est-à-dire qu'on reprenait le système, déjà condamné par l'expérience, de l'intérêt

[1] On peut regretter qu'en 1848 la Caisse d'amortissement n'ait pas concentré toutes ses ressources, réserves et dotations pour opérer le rachat de la dette publique favorisé alors par la baisse de nos fonds d'État.

[2] Il convient cependant de mentionner une reprise momentanée en 1859 et en 1860.

composé et de la continuité de l'amortissement, sans ressources fiscales spéciales, même en temps de déficit du budget général ou en temps d'emprunt. De 1867 à la fin de 1870, on racheta 100 millions.

La Caisse d'amortissement a été supprimée par la loi du 20 mars 1871. De 1816 à 1871, 4,874 millions ont été versés à la Caisse d'amortissement, mais 1,786 millions seulement ont été affectés au rachat de 87 millions de rentes, la plus forte part, plus de 3 milliards, a été appliquée aux besoins des budgets; on y a puisé comme à une réserve toujours disponible pour solder les découverts ou les dépenses extraordinaires de travaux publics[1]. Ne s'est-on pas parfois laissé d'autant plus facilement entraîner à dépenser, que l'on n'avait pas besoin de créer de nouvelles ressources par l'impôt ou par l'emprunt? Une Caisse d'amortissement n'est donc pas une institution d'une absolue efficacité pour le rachat de la dette, mais elle a une valeur d'enseignement moral en habituant les esprits à regarder le rachat de la dette comme une chose normale, comme un chef de dépenses auquel il faut pourvoir autant que possible d'une manière régulière.

1333. Amortissement depuis 1870. — Situation financière. — D'importants documents nous font connaître l'ensemble des opérations d'amortissement opérées depuis 1871[2]. Le total des extinctions réalisées s'élève à près de 3,5 milliards (3,480 millions 1893). C'est beaucoup, sans doute, mais non assez pour arrêter le mouvement ascensionnel de notre dette publique, qui, seulement, en a été ralenti. L'examen des documents montre que, à partir de 1871, notre dette consolidée n'a été l'objet d'aucun amortissement[3]. Depuis 1879, l'effort a porté sur les obligations à court terme et le service des annuités de l'amortissable. Auparavant, de 1872 à 1879, l'amortissement a consisté dans le remboursement par fractions annuelles de 200,

[1] Lors de la suppression de la Caisse d'amortissement en 1871 les rentes qu'elle avait rachetées furent vendues et affectées au compte de liquidation.

[2] V. *Bull. de stat.* (min. des finances, 1890, t. II, p. 8 et 708; 1892, t. II, p. 471 et suiv. et le rapport de M. Poincaré sur le budget de 1893, Chambre, session 1892, *annexes, J. off.*, p. 1688 et suiv.

[3] Toutefois, jusqu'en 1884, l'amortissement de la dette perpétuelle n'a pas été tout à fait suspendu. Il a continué jusqu'alors par l'effet des opérations de la caisse des retraites sur lesquelles il n'y a pas à revenir (n° 1319).

puis de 150 millions des 1,425 millions dûs à la Banque de France pour ses avances. Le surplus des sommes amorties, un peu moins de 2 milliards (1,925 millions) est formé d'obligations à court terme (933 millions), d'obligations trentenaires (142 millions), de bons de liquidation (144,5) et d'autres annuités de remboursement. Malheureusement, une faible partie seulement des engagements nouvellement contractés a été couverte par l'amortissement : les emprunts de 1883, 1886, 1891, ont opéré la consolidation d'obligations sexennaires, d'obligations trentenaires, de bons de liquidation qu'on a renoncé à solder avec les ressources budgétaires. C'est à coup sûr une extrémité regrettable. Quant à la dette amortissable proprement dite (3 p. 0/0 amortissable) sur 4 milliards, 200 millions seulement sont remboursés.

L'ensemble des engagements du Trésor contractés depuis 1871 dépasse 9 milliards non compris la dette flottante, les annuités et garanties d'intérêt aux compagnies de chemins de fer, ni quelques autres engagements indirects ou spéciaux. La reconstitution du matériel de guerre, le grand programme de travaux publics de 1878 avec les extensions successives qu'il reçut sont les principales causes de l'endettement de l'État. En retranchant les sommes amorties, on est encore en présence d'un excédent d'engagements qui n'est pas de beaucoup inférieur à 6 milliards. Parmi les dépenses, les unes relatives à la défense étaient inéluctables, les autres destinées à améliorer l'outillage national ont été engagées à un moment de grande prospérité économique mais poursuivies ensuite malgré le commencement d'une longue crise, qu'aggravait même, après quelques dégrèvements opérés, la charge encore excessive des impôts Malheureusement, la complication de nos budgets a fait illusion pendant quelque temps sur l'état réel des finances : tandis que les budgets ordinaires accusaient des excédents de recettes invitant à la continuation de l'œuvre entreprise, les comptes de liquidation, les budgets extraordinaires, les emprunts indirects et spéciaux accumulaient des charges auxquelles il eût fallu prendre garde avec plus de vigilance. Aujourd'hui un meilleur ordre est établi dans nos budgets. L'unification du budget, c'est-à-dire la condition première de la clarté et de la loyauté des finances est en grande partie reconstituée et l'on

vise à ce but rationnel de subvenir soit par l'impôt, soit par des économies, à toutes les dépenses extraordinaires. L'équilibre réel au moyen des ressources normales, c'est l'abandon des expédients dangereux qui masquaient le déficit et ramenaient le renouvellement inquiétant des emprunts à intervalles rapprochés ; pour l'avenir c'est le salut. Mais suffit-il de ne plus s'endetter? N'y a-t il pas aussi à pourvoir à la diminution de la dette?

De 1879 à 1884 on eut souci, sinon de réduire la dette du moins de ne l'augmenter qu'en assurant l'amortissement des engagements nouveaux : ce fut le grand mérite des émissions en rentes amortissables. Depuis, en 1886, 1887, 1891, on est revenu aux engagements en rentes perpétuelles. La dette perpétuelle est de plus de 22 milliards (22,194). Si sur 30.6 milliards environ de dettes publiques on déduit 3,800 millions de dettes amortissables dont l'extinction est garantie, il reste environ 27 milliards. C'est là un fardeau très-lourd sous lequel notre crédit s'est progressivement redressé, mais non sans effort.

Ce n'est pas que d'une façon intrinsèque, eu égard à la richesse de la France et surtout à ses ressources futures, la situation soit alarmante. Déjà les plus essentiels dégrèvements d'impôts ont été opérés ou sont à la veille d'être réalisés. La politique de dégrèvement a eu son heure; celle de l'amortissement devra avoir la sienne. Le programme de 1878 n'imposera plus d'une façon aussi brusque et oppressive les charges qu'il a fallu supporter en pleine crise. Les avances et garanties d'intérêt ont pu être payées jusqu'ici sans engagements nouveaux avec les excédents de recettes des budgets de 1890 et 1891. Il n'en sera pas toujours ainsi sans doute, mais l'État a sur les compagnies une créance importante qu'il pourra, selon tout espoir, commencer à recouvrer dans un avenir prochain, grâce aux bénéfices de l'exploitation. Enfin, sans prévoir l'heure plus éloignée et qui ne sonnera peut-être jamais où l'État serait appelé à en partager les bénéfices, il est une autre prévision qui apporterait à nos budgets vers le milieu du siècle prochain un revenu suffisant pour servir la plus forte part des intérêts de notre dette perpétuelle, si d'ici là elle pouvait ne pas s'aggraver, cette prévision c'est l'expiration des concessions, par conséquent, le retour à l'État des lignes ferrées et par

suite la faculté de percevoir ou de faire percevoir au profit du Trésor le revenu net de l'exploitation. En une soixantaine d'années, ce revenu est destiné à s'accroître notablement, peut-être à s'élever au même niveau que les intérêts de notre dette. Nous faisons ici abstraction à dessein du cas où un rachat permettrait à l'Etat d'entrer en jouissance de ces plus-values de recettes avant cette échéance trop lointaine.

Sont-ce là des raisons suffisantes pour ne pas avoir souci de l'avenir? Non certes. Il y aurait grave imprudence à s'endormir dans une trompeuse confiance, à continuer de ne réserver aucun crédit en vue de l'amortissement de la dette perpétuelle [1] et à écouter ceux qui prétendraient que notre fortune nationale autorise la perpétuation d'une dette non amortissable de 26 ou 27 milliards [2]. Le souci patriotique de l'avenir impose, à une génération moins éprouvée que ne

[1] En 1891, le ministre des finances M. Rouvier avait proposé d'inscrire un crédit de 3,5 millions pour l'amortissement de la dette perpétuelle. La pensée du ministre était de poser la première assise d'un fonds d'amortissement. C'était le correctif de l'emprunt en perpétuel : au-dessous du pair on eût pu amortir; au-dessus, convertir ou amortir selon les circonstances. Le 3 p. 0/0 perpétuel « pouvait présenter ainsi pour le Trésor public, disait l'exposé des motifs, tous les avantages du 3 p. 0/0 amortissable sans en avoir les inconvénients. L'innovation que nous vous proposons d'un amortissement du 3 p. 0/0 perpétuel pourrait par la suite, selon les disponibilités du budget, recevoir une plus ou moins grande extension. » Malheureusement cette sage proposition n'obtint pas les suffrages de la commission du budget à la Chambre des députés. On ne parut en comprendre ni la haute valeur morale ni l'intelligente prévoyance.

[2] Comment est-il aujourd'hui pourvu à l'amortissement? Les emprunts, les conversions nouvelles ont remplacé des engagements à extinction rapide par des dettes qui ne sont pas soumises à un amortissement régulier. C'est le contraire qui eût été souhaitable. En outre, les sommes affectées à l'amortissement ont été réduites : de 1882 à 1886, elles se maintenaient entre 150 et 184 millions. A partir de 1887 elles tombent au-dessous de 100 millions et si elles se relèvent un instant en 1888 à 139 millions, elles s'abaissent de nouveau en 1889 à 87,3 millions, en 1890 à 78, en 1891 à 66; les prévisions pour 1892 et 1893 ont été de 67 et 63 millions. C'est peu, et, pourtant pour former ce total, il est fait état de toutes les sommes qui, à titres divers concourent à un amortissement (24,9 millions) pour les rentes amortissables par annuités; 6,4 pour l'amortissement des obligations en vue de l'achèvement des chemins vicinaux et la construction des écoles; 7,7 pour les annuités de conversion de l'emprunt Morgan. V. la critique de l'insuffisance des fonds affectés à l'amortissement dans le rapport de M. Boulanger sur le budget de 1892, Sénat, session 1891, *annexes*, p. 675 et suiv.

l'a été la génération de 1870, l'obligation de restituer à notre pays sa pleine indépendance au milieu des complications extérieures et, pour cela, de liquider une partie des charges du passé au moyen d'un amortissement sagement réglé. Puisse alors, cette tâche accomplie, une politique européenne moins défiante permettre à la France de consacrer à l'épanouissement pacifique de ses forces économiques toutes ses ressources et tout son génie !

APPENDICES.

I.

Histoire sommaire de l'économie politique. — Revue des doctrines et des Écoles.

1. Formation de la science économique. Adam Smith. — L'histoire de la science économique n'a été tracée ni dans l'Introduction ni au cours de cet ouvrage[1], mais elle se trouve préparée de diverses manières : par l'étude du caractère de la science économique, par des aperçus historiques partiels notamment sur le socialisme et l'individualisme, la théorie physiocratique, les doctrines de Ricardo, Malthus, le système mercantile, etc...., enfin par la connaissance des matières économiques elles-mêmes. Effectivement, s'il est vrai, comme nous l'avons pensé, qu'elles ne soient pas régies par des lois universelles, les formes diverses d'organisation du travail, de la propriété et des autres institutions économiques que nous avons rencontrées aident à l'intelligence des doctrines imaginées pour en donner l'explication.

Dès l'antiquité, l'ordre économique a été un sujet de méditations, d'enseignements pour les philosophes. Il y a eu également à partir de la fin du Moyen-âge une élaboration continue de doctrines. Pourtant on s'accorde généralement à reconnaître que s'il a existé des rudiments de science dès avant le XVIe siècle, si au commencement du XVIIe l'économie politique a trouvé son parrain en Montchrétien qui publie en 1615 son *Traicté de l'Oeconomie politique*, il faut descendre jusqu'à la seconde moitié du XVIIIe siècle pour rencontrer un corps de doctrines solide-

[1] V. sur ce sujet Ingram, *History of political economy*, 1888 ; Von Scheel dans le *Handbuch* de Schönberg, t. I, p. 77 et suiv. 1890; Espinas, *Histoire des doctrines économiques*, 1891, Eisenhart, *Geschichte der national Ökonomie* 1881 ; Cossa, *Introduzione allo studio dell' economia politica.*

ment constitué (V. ci-dessous, n° 3). Le doit-on aux *Physiocrates* ou à Adam Smith? L'hésitation se conçoit : les premiers ont la priorité (les *Réflexions* de Turgot sont de 1769) leur *système* ramène à des lois générales l'ensemble des phénomènes sociaux.

Il y a cependant deux raisons de se prononcer en faveur d'Adam Smith. La première est qu'il a eu le mérite d'asseoir son édifice économique sur une base qui n'a pas été depuis ébranlée, tandis que la doctrine économique des Physiocrates a au contraire une base étroite et fausse[1]. La seconde est que les Physiocrates n'ont eu qu'une influence passagère; Adam Smith au contraire a eu des continuateurs; il est vraiment fondateur d'une tradition scientifique[2]. Ajoutons que l'œuvre du grand économiste écossais *Les recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations* (1776) a le mérite incomparable de donner à l'économie politique son caractère de science pratique et de lui appliquer en conséquence une méthode qui n'est pas purement spéculative mais historique et comparative, alors que les Physiocrates s'égarent dans une généralisation philosophique *a priori* et formulent des lois naturelles qu'ils ne fondent ni sur une suffisante analyse des faits sociaux ni sur les enseignements de l'histoire des sociétés.

Adam Smith a divisé son ouvrage en cinq livres, dont il est utile de connaître la distribution générale : le premier livre est intitulé : des causes qui ont perfectionné les facultés productives du travail et de l'ordre suivant lequel ses produits se distribuent naturellement dans les différentes classes du peuple; le second s'occupe de la nature des fonds ou capitaux, de leur accumulation et de leur emploi; le troisième traite de la marche et des progrès de l'opulence chez différentes nations; le quatrième est

[1] Feilbogen, *Smith und Turgot*, br. in-8°, 1892.

[2] Adam Smith n'aurait-il fait que donner plus de cohésion aux doctrines d'un de ses compatriotes et contemporains Steuart? On l'a prétendu mais bien indûment : l'œuvre de Steuart (*Recherches sur les principes d'économie politique*) est confuse, mal dégagée du système mercantiliste. — Les doctrines du philosophe Hume ont-elles eu plus d'influence sur l'esprit de Smith? Certainement, Hume, historien aussi bien que philosophe, a inauguré l'étude historique des phénomènes économiques dans ses *Essais* (1752), mais si sa critique est pénétrante, notamment en matière de monnaie, elle est confuse sur les causes générales de la richesse. L'influence de Hume, même si elle est reconnue, n'empêche pas de proclamer que Smith a opéré une véritable création scientifique.

donné à la critique et à l'affirmation du principe de la liberté commerciale sous ce titre : des systèmes d'économie politique; le cinquième a pour objet l'économie publique avec cette rubrique : du revenu du souverain ou de la république.

Adam Smith a créé la science du travail et des échanges. La coopération sociale accroît la puissance productive ; c'est sur cette base fondamentale que repose l'édifice qu'il construit. Dans les produits du travail, l'analyse lui fait connaître l'utilité ou la valeur en usage et la valeur en échange. L'échange est la conséquence de la division du travail. Les marchandises ont pour commune mesure la monnaie ; l'expression de leur valeur en monnaie est déterminée par les conditions du marché, c'est le prix courant; mais le prix doit rationnellement se maintenir à un certain niveau, c'est le prix naturel. Ce prix naturel est formé de plusieurs parties constituantes : les salaires, les profits, la rente. Ces éléments du prix sont des corollaires de la division du travail. Ils indiquent, par l'équation de l'échange, l'équivalence des travaux industriels. La productivité du travail humain dans les différentes branches d'activité est dégagée pour la première fois de restrictions arbitraires. Sur l'accumulation et l'emploi des capitaux et leur répartition entre les diverses industries, Adam Smith a également posé les principaux jalons de la science. Il a aussi présenté les lois de l'évolution économique des sociétés dans le livre consacré à la marche et aux progrès de l'opulence chez différentes nations. Le principe du développement successif et harmonique de l'agriculture, du commerce et de l'industrie est l'une de ses principales créations (liv. III, ch. IV).

Ce qu'il faut admirer dans l'œuvre d'Adam Smith, c'est, répétons-le, moins encore le plan général, malgré ses mérites trop souvent méconnus, que la méthode scientifique et le sens pratique. Les *Recherches* sont d'un bout à l'autre soutenues par les enseignements de l'histoire et l'observation des faits contemporains; la législation économique y est à chaque pas jointe à l'examen doctrinal[1]. Les chapitres relatifs aux salaires contien-

[1] M. Espinas (*Histoire des doctrines économiques*, 1891, p. 268 et 269) aperçoit une séparation tranchée entre les trois premiers livres qui selon lui auraient un caractère purement spéculatif et les deux derniers qui seuls auraient un caractère pratique. A l'appui il donne pour argument la définition de l'économie politique qui ouvre le livre IV et que l'on connaît. L'économie

nent une étude sur la condition des classes laborieuses dans les différents pays, la critique du système des corporations et l'examen des lois sur les coalitions. Au risque de paraître s'oublier en chemin, Ad. Smith ouvre des digressions, par exemple, quand il traite des conditions du prêt des capitaux chez les différents peuples ou du régime des banques. On le voit chercher dans le servage, le système féodal, l'usage des substitutions, les causes qui ont entravé au Moyen-âge les progrès de l'agriculture, etc.... [1]. Plus d'un critique lui a reproché cette continuelle alliance à la théorie, de l'histoire, des notions concrètes, du but à atteindre[2]. Peut-être cela rend-il moins aisée ou plus lente la lecture des *Recherches*, mais combien plus instructive que celle des amplifications brillantes ou des conceptions soi-disant rationnelles, aussi stériles les unes que les autres de beaucoup d'écrits qui ont suivi! Adam Smith serait encore pour beaucoup un modèle à prendre quant à la mesure selon laquelle il convient d'étayer la théorie sur l'observation des phénomènes économiques tels qu'ils se produisent chez les différents peuples sous l'influence variable du milieu naturel, des mœurs et des lois positives.

S'il est une partie de l'œuvre d'Adam Smith qui demande un examen particulier, c'est celle où il est question des systèmes

politique « se propose d'enrichir à la fois le peuple et le souverain. » Ce serait le but assigné à ce qui suit et non à ce qui précède. Il suffit de feuilleter l'ouvrage d'Adam Smith pour faire tomber cette interprétation : les premiers livres sont empreints du même esprit que les derniers. L'étude des banques (liv. II, chap. II) est non seulement historique mais critique et pratique; de même, celle sur les fonds prêtés à intérêt (liv. II, chap. III); c'est dans le livre III que se lit après l'histoire de l'agriculture et de l'émancipation des villes au Moyen-âge, la théorie du développement économique dans l'état industriel complexe, ce qui est une conséquence pratique de l'étude historique. Dans le premier livre la théorie de la rente est émaillée d'exemples, notamment sur les colonies de plantations, et de jugements critiques sur diverses mesures législatives.

[1] S'il était besoin de multiplier les exemples, nous citerions, dans le livre IV, l'histoire des compagnies coloniales, l'examen des *drawbacks* et des primes, la digression sur le commerce des grains, etc.; dans le livre V, l'étude des voies de communication, l'historique des dettes publiques, etc. Si Adam Smith eût vécu dans le siècle de l'industrie mécanique et des chemins de fer, on juge par là s'il se fût condamné aux abstractions de la science pure.

[2] V. notamment Courcelle-Seneuil, *Adam Smith* (petite bibliothèque économique).

d'économie politique. On y trouve en effet la critique des deux principales conceptions doctrinales qui ont précédé et l'on pourrait même dire préparé l'avènement de la science économique, et, par le rapprochement avec ces conceptions étroites, on est en droit de conclure, comme nous l'avons fait, que l'honneur de cet avènement revient au professeur écossais. Ces deux doctrines sont le système mercantile et le système physiocratique.

2. **Antiquité**. — Adam Smith ne remonte pas plus haut : il ne pousse pas son examen critique jusqu'aux premières origines de la science. Ce n'est pas là une lacune bien grave ni bien difficile à combler. Il ne s'agit pas ici de l'histoire économique des sociétés de l'antiquité qui appartient à l'étude interne de l'économie politique[1], mais seulement de l'histoire des doctrines. Or, en cette matière, ni les Romains, ni même leurs maîtres en fait de sciences, les Grecs, n'ont beaucoup produit. Nul doute, cependant, qu'ils n'aient soumis à l'observation les faits économiques. Où trouverait-on de meilleurs préceptes d'administration domestique et spécialement d'administration rurale que dans le traité de Xénophon intitulé l'*Économique?* Il ne paraît pas cependant qu'on ait songé à faire de la nature et des causes de la richesse l'objet d'une étude spéciale; les préceptes d'économie domestique aboutissent à des théories morales sur le bon usage et surtout sur le détachement des richesses.

On sait combien la *République* de Platon renferme de conceptions imaginaires et anti-sociales; il suffira de rappeler qu'il établit le siège de la cité idéale à l'intérieur des terres, afin qu'elle ne puisse faire le commerce et, cependant, l'auteur de la *République* commence par montrer l'origine de la société dans les besoins de l'homme et la nécessité de l'échange! Platon est le père du communisme; il conçoit l'État régulateur de la production et distributeur de tous les biens. Aristote, dans sa *Politique,* donne des notions assez justes sur l'utilité, la valeur, la monnaie, la propriété individuelle, l'impôt, mais sans réunir ces notions par la synthèse. Lui aussi condamne le commerce qu'il appelle une production artificielle : il ne semble pas avoir compris le rôle du capital. On se rappelle encore que les préjugés sur

[1] V. sur cet important sujet l'*Histoire de l'Économie politique des peuples anciens*, par du Mesnil-Marigny.

le prêt à intérêt remontent au philosophe grec qui, d'ailleurs, partageait les idées de son temps sur le travail manuel et sur l'institution la plus anti-économique de toutes, l'esclavage; l'agriculture trouve grâce à ses yeux mais il met au-dessus la vie spéculative. Le dédain des richesses a nui chez les philosophes au développement des théories économiques [1]. Les Romains à défaut de doctrines originales sur la richesse ont tourné leur esprit pratique vers l'économie rurale (Caton, Varron, Columelle). Nul n'a fait une plus judicieuse analyse du rôle de la monnaie que le jurisconsulte Paul (n° 518).

3. Du Moyen-âge au XVIIIe siècle. — Les nations commerçantes sont celles où les phénomènes du travail et de la richesse se présentent sous la forme la plus complexe, celles aussi où les esprits sont le plus tournés vers l'analyse de l'échange et des causes qui produisent ou déplacent les fortunes. Cette observation explique que la première réforme doctrinale des causes de la richesse ne se soit manifestée qu'au sein des républiques italiennes enrichies par le commerce avec le Levant. Le Moyen-âge était resté soumis à l'enseignement d'Aristote [2]. La Renaissance elle-même n'avait produit, par le réveil des doctrines platoniciennes, qu'une éclosion de communisme [3]. La prospérité industrielle de Florence et de Venise devait frapper vivement les esprits. Ces républiques étaient comme de puissantes maisons de commerce et de banque auxquelles les souverains en détresse demandaient du crédit. Le secret de leur puissance parut être l'accumulation des capitaux et du numéraire. L'enrichissement rapide du Portugal et de l'Espagne, après la découverte du nouveau-Monde, donna un aliment nouveau à la croyance que la possession des métaux précieux constituait la richesse par

[1] La philosophie d'Epicure elle-même enseigne que le bonheur est dans la modération des désirs. Les stoïciens n'estiment le travail qu'en tant qu'il assure au sage l'indépendance; la richesse n'a pas de valeur propre à leurs yeux. V. Espinas, *op. cit.*, p. 53, 57.

[2] V. sur la *Somme* de saint Thomas et la doctrine scolastique, Espinas, *op. cit.*, p. 88 à 112. Il y eut cependant dès le XIIIe et le XIVe siècles quelques libres esprits qui entreprirent la réhabilitation du commerce, et même du prêt à intérêt, Henri de Gand, Duns Scott, Gille de Rome, Mayronis. — Buridan, Nicolas Oresme tracent les premières théories scientifiques de la monnaie. V. Espinas, *op. cit.*, p. 96 à 112.

[3] V. Espinas, *op. cit.*, p. 115 et suiv., et ci-dessus, n° 85, t. I, p. 151, note 1, ce qui est dit sur Thomas Morus et Campanella.

excellence. La richesse des sociétés tient à des causes générales naturelles ou accidentelles dont les premières analyses systématiques apparaissent alors en France dès le XVI[e] siècle avec Bodin [1], au siècle suivant avec Serra (1613) et Montchrétien (1615).

La doctrine mercantile est fondée (n° 203) et en même temps la base étroite de l'économie domestique est abandonnée ; la nouvelle science économique envisage l'utilité de l'État autant que celle des individus, elle est baptisée par Montchrétien d'*Oeconomie politique*. Cette dénomination apparaît au temps où s'achève la reconstitution de la souveraineté de l'État succédant au morcellement des seigneuries ou des communautés féodales. La notion de l'économie nationale est formée en même temps que s'affirme la liberté de l'individu soustrait aux servitudes anciennes. La dualité de la puissance publique et des forces individuelles est reconnue [2]. Pourtant la science moderne n'est pas encore fondée. La sphère de l'activité économique, les vraies sources de la richesse ne sont pas dégagées. Le mercantilisme est une conception économique, le prototype de la science économique si l'on veut, mais ce n'est pas encore la science elle-même.

L'exposé de la doctrine mercantile a été présenté au sujet de l'histoire du commerce international (n[os] 730 à 733). Adam Smith fait une réfutation décisive du sophisme que la monnaie est la richesse par excellence ; il s'attache en outre à prouver que la seule loi de l'échange doit être la liberté. Le système mercantile ne s'est pas relevé des coups que lui a portés Adam Smith. Mais a-t-il su asseoir sur un fondement inébranlable la thèse de la liberté commerciale absolue ? Il est peut-être permis d'émettre un doute à cet égard. Quoi qu'il en soit, on lit dans son ouvrage la formule que les libre-échangistes n'ont fait depuis que reprendre en la développant : « L'industrie générale de la société ne peut jamais aller au delà de ce que peut employer le capital qu'elle possède. »

[1] V. sur Bodin, Baudrillart, *Bodin et son temps*, 1853. Bodin est le premier en date des mercantilistes. V. surtout sa *Response aux paradoxes de M. de Malestroit*. V. sur l'histoire du mercantilisme de Miaskowski, *Revue d'Écon. Polit.*, 1892, p. 43 et suiv.

[2] V. Brentano dans *Zeitschrift für Social und Wirthschaftsgeschichte* (d[r] Bauer), 1893, 1[er] vol., 1[er] fasc., p. 78 et suiv.

L'affranchissement des entraves douanières opposées aux échanges internationaux est, depuis le siècle dernier, le but le plus ardemment poursuivi par la grande majorité des économistes anglo-français, et cela est tellement vrai qu'on pourrait croire que l'histoire de l'économie politique se confond dès lors avec l'histoire du commerce extérieur; de fait, il est arrivé à plus d'un écrivain de commettre la confusion entre l'histoire de l'économie politique et celle du commerce[1]. En réalité, la science économique a un domaine plus vaste et son principal objet est l'étude des lois du développement interne des forces productives et de la richesse des sociétés. Par conséquent, le système mercantile, la protection ou le libre-échange ne sauraient constituer à eux seuls l'évolution de la théorie économique. Aussi bien, Adam Smith ne s'est pas attaqué exclusivement au sophisme du système mercantile.

4. L'économie politique au XVIIIe siècle. — Assurément, la seconde doctrine qu'il a prise à partie, celle des Physiocrates, n'a pas eu, au point de vue de l'histoire de la politique économique des États, la même importance que le système mercantile, mais elle exerça sur les esprits en France, pendant quelque temps, un très-considérable ascendant, quoiqu'elle procédât de notions scientifiques aussi erronées. Le système mercantile s'était mépris sur le rôle des métaux précieux : il en avait exagéré l'importance. Les Physiocrates (le docteur Quesnay, Mercier de la Rivière, l'abbé Baudeau, Mirabeau le père, Turgot, lequel, malgré certaines dissidences, appartient à cette École d'économistes) firent résider la source de toute richesse dans la nature : c'est également une base beaucoup trop étroite[2]. Seule, il est vrai, l'industrie agricole (logiquement il faudrait y ajouter l'industrie extractive) augmente la masse des matières brutes; les autres industries travaillent sur un fonds qui leur est livré par la classe des cultivateurs, que les Physiocrates appelaient la *classe productive*. D'après eux, l'échange des produits fabriqués ne res-

[1] Notamment Ad. Blanqui, *Histoire de l'Économie politique.*

[2] Avant les Physiocrates l'idée que toute richesse a pour source la terre avait été exposée dans la première moitié du XVIIIe siècle par de Cantillon dont l'*Essai sur la nature du commerce*, mentionné par Turgot, paraît avoir eu une réelle influence sur la formation des théories physiocratiques. V. Espinas, *op. cit.*, p. 179 et suiv.

titue aux fabricants ou aux marchands que l'équivalent des matières brutes qu'ils ont consommées pour produire ou pour vivre. L'exploitation du sol engendre au contraire de nouveaux biens; elle produit au delà de ce qui a été consommé par le cultivateur : elle donne un *produit net,* lequel après le prélèvement fait par le cultivateur de ce qui est nécessaire à son entretien et à l'entretien du sol se répartit entre le propriétaire foncier et l'État. L'impôt unique sur la rente du sol est la principale conséquence pratique de cette doctrine. C'est contre cette théorie fiscale que s'est tournée la fine satire de Voltaire dans l'*Homme aux quarante écus*[1].

On a peine à s'expliquer aujourd'hui que des hommes de haute intelligence, comme Turgot, aient été dupes de l'illusion qui consiste à estimer les richesses d'après la masse des matières brutes et, par conséquent, à nier la possibilité d'un produit net au profit des classes manufacturières ou commerciales, qu'ils appellent *classes stipendiées* ou *stériles!* Adam Smith a bien compris d'où était sortie la doctrine des Physiocrates, et sa prédiction sur le peu d'influence qu'elle devait avoir s'est pleinement réalisée. L'essor de l'industrie avait été paralysé depuis Colbert par les exagérations du système mercantile et réglementaire; d'autre part, l'agriculture au XVIIIe siècle avait joui de longues périodes de paix et elle apparaissait comme la principale source de la richesse. La doctrine mercantile était donc en contraste complet avec le nouvel ordre social et discréditée avant même d'être exclue de la science. Le système physiocratique fut une réaction scientifique contre cette doctrine : « Si la branche est trop courbée dans un sens, dit le proverbe, il faut, pour la redresser, la courber tout autant dans le sens contraire. Il semble, continue Adam Smith, que ce soit sur cette maxime triviale que se sont dirigés les philosophes français auteurs du système agricole. » « Ce système, dit encore Adam Smith, n'a jamais été que je sache adopté par aucune

[1] Les théories fiscales ont joué un grand rôle au XVIIIe siècle malgré la diversité des principes tendant à l'établissement d'un impôt unique : Vauban dans la *Dîme royale* veut par esprit de justice un impôt proportionnel dont personne ne serait exempté. Dans le *Détail de la France*, Boisguilbert veut la taille générale et proportionnelle. La *Dîme royale* et *le Détail* sont des œuvres remarquables par leur méthode scientifique; l'histoire et la statistique y sont amplement mises à contribution.

nation et n'existe, quant à présent, que dans les spéculations d'un petit nombre d'hommes en France, d'un grand savoir et d'un talent distingué. Ce n'est sûrement pas la peine de discuter fort au long les erreurs d'une théorie qui n'a jamais fait et qui vraisemblablement ne fera jamais de mal en aucun lieu du monde. » Ici le sens pratique de l'économiste écossais le rend vraiment trop dédaigneux de la théorie : toute doctrine scientifique mérite examen et le seul fait qu'elle n'a pas été expérimentée ne dispense pas de l'étudier de près.

Les principaux écrits des Physiocrates sont antérieurs aux *Recherches* d'Adam Smith ; aussi plusieurs économistes français ont voulu faire remonter au chef de l'École, le docteur Quesnay, médecin de Madame de Pompadour et de Louis XV, l'honneur d'avoir fondé la science économique. L'exposé qui précède indique suffisamment pourquoi nous ne pouvons souscrire à cette opinion. Quelqu'un a dit, et même érigé en principe à propos de l'histoire des sciences, qu'une erreur ingénieuse ou séduisante est toujours l'avant-courrière de grands progrès. Ceci s'applique fort justement à la formation de l'économie politique. Si les Physiocrates n'avaient pas vu dans la nature la seule cause de la richesse, Adam Smith n'eût peut-être pas, dès la première phrase de son *Introduction*, jeté avec une sûreté si parfaite la base de la nouvelle doctrine scientifique : « Le travail annuel d'une nation est le fonds primitif qui fournit à sa consommation toutes les choses nécessaires et commodes à la vie; et ces choses sont toujours ou le produit immédiat de ce travail, ou achetées des autres nations avec ce produit. »

Quesnay a peu écrit, mais il est l'auteur du fameux *Tableau économique* qui est en quelque sorte la charte de l'École physiocratique. On a aussi de lui des *Maximes du gouvernement économique*, où il résume et précise son système, enfin un écrit intitulé le *Despotisme de la Chine*, etc... Du Pont de Nemours a réuni les œuvres de Quesnay sous ce titre : *Physiocratie ou constitution naturelle du gouvernement le plus avantageux au genre humain.* Le système avait besoin d'une œuvre de synthèse et de vulgarisation : le *Tableau*, représente, par une combinaison synoptique de lignes et de chiffres, la distribution des richesses dans la société. L'un des apologistes des Physiocrates, A. Daire, avoue que l'aspect bizarre du *Tableau* fut pour

beaucoup dans son prodigieux succès de vogue; que « ce fut une raison pour que maintes gens affectassent de comprendre ce qu'ils n'entendaient pas, mais que, dans la réalité, cette œuvre, loin de porter la lumière sur les idées scientifiques de l'École, ne réussit qu'à les envelopper de ténèbres plus profondes. » L'un des disciples de Quesnay, l'abbé Beaudeau, dut donner une explication du *Tableau économique.*

Ad. Smith a très-finement critiqué la méthode de l'économiste français : « M. Quesnay a représenté dans des formules arithmétiques de quelle manière, *suivant son système, il suppose* que se distribue la somme totale du produit annuel de la terre. » Le raisonnement *a priori* de Quesnay, « *de ce médecin très-spéculatif,* » est loin de valoir la méthode expérimentale de l'auteur des *Recherches*[1]. Les obscurités des écrits du maître, les exagérations des disciples, l'esprit d'exclusivisme de la *Secte* déterminèrent en France une prompte réaction à peine suspendue par l'arrivée aux affaires de Turgot. Après la chute de cet homme d'État et la mort de Quesnay, l'École se desagrégea complètement. Les Physiocrates avaient cependant semé des germes qui devaient lever : la Constituante a subi l'influence de leurs théories fiscales. La grande réforme de l'émancipation du travail est également leur œuvre.

Supérieur aux Physiocrates par la justesse et la précision des théories, Adam Smith restreignit délibérément ses études à la

[1] On sait que les principaux adeptes de la *Secte* des Physiocrates sont l'abbé Beaudeau, auteur de l'explication déjà citée et de l'*Introduction à la philosophie économique;* Mercier de la Rivière (*Ordre naturel des sociétés*); le Margrave de Bade (*Abrégé des principes*); Du Pont de Nemours auteur du *Discours préliminaire*, de la *Physiocratie,* rédacteur du *Journal de l'agriculture* puis des *Ephémérides;* et, au-dessus de ces noms aujourd'hui presque oubliés Mirabeau le père (*l'Ami des hommes et Philosophie rurale*), l'intendant Gournay dont l'influence sur l'École fut des plus grandes et enfin et surtout Turgot dont les principaux traités sont : le *Mémoire sur les prêts d'argent* et les *Réflexions sur la formation et la distribution des richesses* (V. sur Turgot, économiste, le mémoire de Batbie; Robineau, œuvres choisies de Turgot (petite bibliothèque économique). Cf. sur les Physiocrates, de Lavergne, les *Economistes du XVIIIe siècle;* Scheele, *Du Pont de Nemours et l'École physiocratique*, Knies, *Carl Fr. von Baden brieflicher Verkehr mit Mirabeau und du Pont*, 1892; et le recueil des écrits de cette École dans la *Collection des anciens économistes.*

Condillac (*Du commerce et du gouvernement*) a une place à part parmi les Physiocrates dont il rectifie quelques idées, surtout en ce qui concerne l'improductivité de l'industrie. Nous lui devons une fine analyse de la valeur.

nature et aux causes des richesses : il laissa au second plan la synthèse philosophique de l'économie politique, du droit et de la morale. C'était dégager le terrain pour l'étude de l'ordre économique, mais, dans ses *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations,* Ad. Smith a eu le grave tort de ne reconnaître à l'activité économique d'autre stimulant que l'intérêt, d'autre but que la richesse[1]. Les Physiocrates ont au contraire voulu embrasser la science sociale tout entière, au risque de ne pas dépasser les limites d'une généralisation peu rigoureuse. Si l'entreprise était téméraire, mal engagée d'après des données *a priori,* on a trop oublié depuis qu'il ne faut pas isoler l'économie politique des autres sciences morales : la poursuite de l'utile n'étant pas le seul mobile de l'activité humaine.

Les Physiocrates proposaient d'assurer le bonheur du genre humain par la découverte des lois de l'ordre naturel des sociétés. Leur idéal humanitaire est, somme toute, supérieur à celui de la *chrématistique* de quelques-uns des continuateurs d'Adam Smith. Malheureusement, les généralisations hâtives des Physiocrates devaient les conduire à formuler, sur l'économie des sociétés, des propositions absolues qui ne sont exactes que d'une manière conditionnelle, c'est-à-dire si l'on suppose un état social déterminé. Croire à un ordre naturel dans l'enchaînement des phénomènes économiques, ce n'est pas une erreur, mais c'en est une que de raisonner comme si les sociétés humaines pouvaient toutes se ramener au même type idéal. L'économie que les Physiocrates ont décrite est celle d'une société qui a pour règle fondamentale la liberté du travail et l'appropriation individuelle. C'est, selon eux, le seul ordre naturel et, dès qu'il existe, la prospérité sociale est la conséquence de la libre action des forces individuelles.

Adam Smith a la même foi en la convergence de l'intérêt personnel et de l'intérêt social et, malgré le sens historique dont il fait preuve, on ne peut nier qu'il ait « eu en vue un état social

[1] Ce n'est pas dire pour cela qu'Adam Smith n'ait pas eu sa doctrine philosophique et morale : il a même publié une *Theory of moral sentiments* où apparaît à côté de l'intérêt personnel d'autres mobiles de nos actions, la justice, la vertu, mais dans son œuvre économique il a trop fait abstraction de ces mobiles désintéressés. V. Hasbach, *Die Philosophischen Grundlagen der von Quesnay und Adam Smith politischen Oekonomie,* dans *Staats Forschungen* de Schmöller, t. X, 2e fasc., 1890, p. 70, 152 et suiv.

où le commerce a pris un grand essor et revêtu une forme plus ou moins voisine de celle qu'il montre en Angleterre[1]. » Il y a dans Adam Smith le germe des doctrines chrématistiques qui, au dix-neuvième siècle dans l'École anglaise ont pris un si fâcheux développement. Aussi Bagehot reconnaît-il que, à défaut de distinctions suffisamment explicites, les économistes du dix-huitième siècle ont émis des assertions (*assumptions*) qui ne sont pas vraies pour toutes sociétés, mais pour quelques-unes seulement. La maxime : *Laissez faire, laissez passer*[2] est la conséquence logique d'une organisation sociale où l'on se plaît à imaginer les forces individuelles douées de la plus grande énergie, pleinement capables et éclairées; c'est le postulatum commun aux Physiocrates et à Adam Smith, mais moins absolu chez ce dernier que dans les écrits des économistes de la *Secte*. Poussée jusque dans ses dernières conséquences par les économistes qui ont suivi, la célèbre maxime résume un double programme de liberté commerciale et d'anarchie gouvernementale. C'est la doctrine de l'individualisme pur[3].

Quant aux doctrines de gouvernement, Quesnay se place au point de vue du physiologiste qui, croyant que l'état normal en matière d'économie sociale est l'absolue liberté, écarte toute intervention d'autorité comme contraire à la santé du corps social, mais, par une singulière contradiction, il attend de l'absolutisme royal, du « *despotisme légal* » le règne des lois naturelles et de la parfaite justice[4] ! Adam Smith a lui aussi des tendances individualistes qui lui font trop restreindre le rôle de l'État : le cours naturel des choses amène le progrès, l'ingérence du gouvernement ne pourrait que l'entraver ou le retarder[5]. Heureusement

[1] Bagehot, *Fortnightly review* de février 1876.

[2] Elle est due à l'intendant Gournay, qui, avant Turgot, poursuivit la réforme de la législation commerciale et de l'émancipation du travail.

[3] Brentano l'appelle plaisamment la doctrine des Robinsons ou la doctrine *atomique*. La société n'est qu'une juxtaposition d'individus, d'atomes. V. Brentano, *op. cit.*, p. 88.

[4] La conception des Physiocrates sur l'État est bien inférieure à celle d'autres publicistes du XVIII[e] siècle qui avaient su éviter l'écueil de l'individualisme sans sacrifier la liberté. V. notamment sur les doctrines de Montesquieu et de Hume, L. Say, *Hume* (Petite bibl. écon.); Sorel, *Montesquieu* et Oczapowski, *Revue d'Écon. Polit.*, 1891, p. 1039 et suiv.

[5] V. Hasbach, *op. cit.*, p. 156 et suiv. Cf. sur la conception idéale de lois naturelles, Brentano, *op. cit.*, p. 81 et suiv.

ces formules doctrinaires et cet idéal de liberté absolue ont pour correctif le sens pratique d'Adam Smith et son judicieux emploi de la méthode d'observation.

5. Les Physiocrates et Adam Smith ne sont pas amenés à la liberté commerciale par le même chemin; ils ne se font même pas du commerce extérieur la même idée. Dans le système agricole des Physiocrates, toute nation doit tirer ses moyens d'existence de l'exploitation de son territoire; le commerce extérieur ne donne pas d'accroissement; il opère de simples permutations de richesses. Ce n'était pas un terrain très-favorable à la cause de la liberté absolue; aussi dans ses *Dialogues sur le commerce des blés,* si spirituellement écrits, l'abbé Galiani triomphe facilement, et la réfutation qu'en a tentée l'un des Physiocrates, l'abbé Morellet, est non seulement bien lourde, mais bien faible. Ici le talent ne s'est pas trouvé du côté de la doctrine économique qui devait plus tard prévaloir dans l'économie politique classique.

Adam Smith voit logiquement dans le commerce extérieur un moyen d'enrichissement, puisque l'industrie commerciale est productive, et il paraît considérer que le but unique à poursuivre est l'accumulation des capitaux par l'échange. Si, pour les Physiocrates, le commerce doit être libre, c'est afin d'affranchir l'agriculture de charges qui amoindriraient la valeur des produits bruts du sol. Adam Smith repousse les restrictions douanières parce que, selon lui, elles tendent à rendre moins avantageux et moins productif l'emploi du capital et qu'elles ont pour effet une perte de valeur. Pourtant pour lui la liberté commerciale est un précepte plutôt qu'un principe; c'est une règle pratique soumise à des exceptions.

6. A la critique de la doctrine mercantile, Adam Smith eût pu et dû joindre celle du système de Law. Dans son discours sur le *Commerce et sur l'argent* apparaît en effet une construction doctrinale sur la monnaie et le crédit. Le numéraire rétribue le travail. Multiplier le numéraire c'est multiplier les emplois donnés au travail. « La monnaie est le principe du travail, de la culture et de la population. Les pays riches sont ceux où il y a beaucoup de monnaie, les pays pauvres sont ceux où elle est très-rare. » Peut-on multiplier la monnaie? Oui, sinon la monnaie métallique, du moins une monnaie de papier, la création de celle-

ci est volontaire : les billets de banque circulent sur la garantie de la banque. L'État peut donner à cette monnaie de papier comme à la monnaie métallique sa garantie ; en assurer la circulation. C'est le cours forcé[1]. — L'erreur de Law est d'avoir appliqué au papier monnaie les idées qui ne sont vraies que du billet essentiellement convertible. Adam Smith renvoie aux réfutations du système de Law faites antérieurement et ne s'y arrête pas.

7. L'économie politique au dix-neuvième siècle. — α) Les économistes classiques. Malthus. Ricardo. St. Mill. — Brusquement interrompue en France et sur le Continent par la tourmente révolutionnaire, l'élaboration des doctrines se poursuit en Angleterre ; les écrits des Physiocrates tombent dans l'oubli, tandis que la nouvelle École anglaise se recommande d'Adam Smith. Il s'en faut cependant de beaucoup qu'elle s'inspire des mêmes principes que le maître. Entre la science de Malthus, de Ricardo, de Stuart Mill et celle de l'auteur des *Recherches,* la ressemblance est plutôt apparente que réelle. Le cadre que les successeurs d'Adam Smith donnent à la science est le même : l'économie politique est la science des richesses ; de plus en plus elle est isolée des autres sciences morales ; le type idéal de la société est fourni par l'état industriel et commercial de l'Angleterre ; le principe de liberté commerciale qui convient à un grand peuple producteur et marchand est de plus en plus présenté comme une conséquence logique et impérative des lois de l'échange, aussi l'École anglaise est-elle parfois appelée l'École du libre-échange ou encore l'École de Manchester parce que cette ville a été le foyer de la ligue de Cobden contre les lois sur les céréales. Mais, à côté de ces analogies entre la doctrine du maître et celle de ses disciples, on remarque des différences profondes : différences de méthode et de doctrine. La méthode expérimentale est progressivement délaissée : Malthus[2] y a recours encore,

[1] Les idées de Law n'ont pas été exposées par lui seul mais aussi par Dutot, *Réflexions politiques sur les finances et le commerce* et par Melon (*Esprit du commerce*); elles ont été réfutées par Duverney (1740). Ces écrits ont été reproduits dans le 1er vol. de la *Collection des principaux économistes* (Guillaumin) consacré aux économistes financiers.

[2] L'*Essai sur le principe de population* a été publié en 1798, complété et modifié en 1803. Les autres ouvrages principaux de Malthus, *les Principes* (1819) et *les Définitions* (1827), ont été également publiés dans la *Collection des anciens économistes*.

mais de quelle manière et à quelles fins? On sait qu'au lieu d'observer ce qui se passe dans les sociétés les plus peuplées, Malthus se transporte dans les pays vierges où la population peut doubler en 25 ans; puis, prenant ces pays pour types, il affirme sans hésiter que la population croîtrait partout selon la même mesure si les obstacles répressifs n'accomplissaient pas une œuvre fatale. Cette conséquence inéluctable est traduite en langage mathématique comme pour en manifester davantage l'énormité. Une autre affirmation *a priori* sur la limitation des moyens de subsistances est également exprimée avec la même rigueur. Avec Malthus le pessimisme pénètre dans la théorie économique : du jeu des libertés individuelles devait naître l'harmonie selon les Physiocrates et même selon Adam Smith : l'énergie individuelle est, semble-t-il, toute-puissante; l'homme a libre carrière devant lui. Malthus fait apparaître la limite des forces productives et le spectre de la misère pour le plus grand nombre. Désormais l'économie politique classique se débattra entre ces deux idées contraires, l'intérêt individuel, stimulant par excellence, source de toute richesse pour une élite seulement, et la loi de la population suspendue comme une menace pour le plus grand nombre des hommes.

Ricardo[1], Stuart Mill, Senior n'ont pas souci de contrôler si ces données scientifiques sont vraies ou fausses; ce sont des données *a priori;* ils emploient dès l'abord la méthode logique ou déductive. Cette méthode a déjà été l'objet d'une appréciation critique qu'il est inutile de reproduire (n°s 14 et 27). On connaît aussi les conclusions générales auxquelles de déductions en déductions a abouti l'École anglaise : l'antagonisme entre les propriétaires du sol et les autres classes de la société (n°s 924 à 928 ; 972, 973) ou entre les capitalistes et les salariés (n°s 805 à 807, 925). Chose curieuse d'ailleurs : cette *science de malheur,* comme on l'a justement définie, se borne à

[1] Ricardo a publié en 1817 ses *Principes d'Économie politique*, œuvre magistrale qui a exercé une immense, mais funeste influence. Le célèbre économiste a rendu de plus réels services à la science par ses autres écrits : *Dépréciation des billets de banque*, *Protection de l'agriculture* et *Dissertations financières* (V. *Coll. des anciens écon.*). La doctrine de Ricardo a été résumée, mais d'une manière assez obscure, par James Mill, le père du fameux publiciste. V. Beauregard, *Œuvres choisies de Ricardo* (Petite bibl. écon.).

un rôle purement dogmatique; elle donne à ses formules de liberté une portée absolue dans l'ordre politique comme dans l'ordre industriel ; elle se déclare sans mission devant le mal et, par une contradiction singulière, elle fonde sa foi en la liberté sur la vertu de l'individualisme qui doit cependant d'une manière fatale produire une série de lamentables antagonismes.

Soumise à la méthode déductive, réduite à des axiomes simples, envisageant les richesses comme des quantités échangeables, la science économique devait oublier ses affinités avec les sciences morales et prendre l'aspect dogmatique des sciences exactes. Malgré son optimisme éclectique, Blanqui ne peut s'empêcher de dire au sujet de Ricardo : « Il aimait trop à généraliser; il se jetait souvent dans une sorte de métaphysique économique, toute hérissée d'arguments et de formules ardues, dont on accuse la science, quoiqu'elle ait eu beaucoup à en souffrir. » « C'est ainsi que, sous prétexte de l'etendre, disait de son côté J.-B. Say, on l'a poussée dans le vide[1]. » Plusieurs des économistes modernes ont fait de l'économie politique une algèbre sociale, tandis que, selon la méthode d'Adam Smith, elle eût dû être plutôt la physiologie des sociétés[2].

Nul ne mérite plus cette critique que St. Mill, mais nul non plus que lui n'a poussé aussi loin ni avec autant de puissance de pensée la dialectique économique. Il est le fidèle disciple de Ricardo et, dans ses *Principes,* il paraît s'être plu à en exagérer encore l'inflexible doctrinarisme, notamment à propos de la théorie de l'intérêt et de la rente (V. t. II, p. 73 et 74). Cependant, la place de St. Mill dans l'École anglaise est difficile à

[1] Blanqui, *Hist. de l'Écon. pol.,* t. II, p. 200. L'un des économistes de l'École anglaise, Mac-Culloch, bien qu'il accepte en entier l'héritage de Ricardo, s'est distingué par des analyses moins abstraites : ses *Principes*, ont été plusieurs fois cités dans cet ouvrage. La même observation s'applique à l'œuvre d'un économiste espagnol, Florez Estrada, *Cours éclectique d'Écon. pol.*

[2] L'une des manifestations les plus curieuses de la préoccupation de tout ramener à des quantités définies est la théorie de Macleod (*Philosophical economy,* t. I et II), selon laquelle les titres de crédit doivent être comptés comme de véritables richesses, parce qu'ils constituent des choses échangeables. Pour Macleod, l'économie politique n'est pas, comme pour Adam Smith, la science du travail et des richesses, mais la science de l'échange. Nous avons essayé de montrer combien est fallacieuse l'idée que le crédit multiplie les capitaux : la richesse n'existe pas, abstraction faite d'un objet matériel doué d'utilité (nos 589, 590).

déterminer : il n'est pas aussi fermement hostile que les autres économistes de la même École aux systèmes d'autorité et de gouvernement. Sous ce rapport, sa pensée paraît avoir subi une évolution considérable : l'auteur de la *Liberté* professe un individualisme extrême qui n'est pas celui de l'auteur des *Principes d'Économie politique*. Nous avons signalé les complaisances de St. Mill pour le communisme. Un écrit posthume[1] nous le montre professant pour le socialisme une admiration raisonnée qui ne paraît pas s'arrêter à la théorie. Il n'y a pas, d'après lui, de raison décisive pour que le communisme ne devienne la forme la mieux adaptée aux besoins de la société : « C'est, dit-il, une question pendante qui a besoin de recevoir une lumière nouvelle, tant de l'essai de la communauté dans des circonstances favorables que des modifications dont le jeu de la propriété privée est graduellement susceptible. » Si l'on est tenté de trouver que St. Mill fait ici trop de concessions, on ne peut en revanche que le louer du sens pratique dont il fait preuve au sujet des attributions du gouvernement à la fin de ses *Principes*.

St. Mill n'a d'ailleurs pas été seulement un disciple de Ricardo, c'est lui qui le premier peut-être reconnaît que l'échange et l'appropriation individuelle ne sont pas le seul mode de répartition concevable. Si la méthode d'observation n'est pas la sienne, il fraye la voie à l'étude historique des autres modes d'appropriation. Sa théorie de la valeur et ses applications aux valeurs internationales sont de véritables créations. En se reportant à l'exposé qui en a été fait (n°s 698, 700, 701), on peut voir combien elle s'éloigne des notions incomplètes et fausses dont Bastiat s'est fait chez nous l'ardent champion. L'évolution qui s'était produite dans les idées de St. Mill le sépare des économistes qui forment ce qu'on a appelé l'École de Manchester[2].

8. J.-B. Say; Bastiat. — Il est un économiste illustre dont les écrits ont puissamment contribué à la diffusion des doctrines de l'École anglaise et à la vulgarisation de la science, c'est Jean-Baptiste Say[3]. Ce ne serait pas lui rendre suffisante justice que

[1] *Fortnightly review*, février à avril 1879 et *Jour. des Écon.*, juillet 1879.
[2] V. sur St. Mill, Roquet (Petite biblioth. écon.).
[3] L'auteur des *Sophismes et Petits pamphlets*, du *Libre-échange*, etc., combat sous toutes ses formes l'intervention de l'État et se prononce pour

de le regarder simplement comme un disciple d'Adam Smith. Il est au nombre des fondateurs de la science, au même rang que Ricardo et Malthus dont il fut le contemporain. J.-B. Say a publié en 1803, *le Traité d'Économie politique, ou simple exposition de la manière dont se forment, se distribuent et se consomment les richesses*. Le *Cours complet d'Économie politique pratique* a paru en 1828. Ces ouvrages, même le premier, ont un caractère bien différent de celui des écrits de l'École de Ricardo; l'enseignement y est moins abstrait. Dans le *Cours complet,* les applications pratiques et les exemples tirés de la législation économique abondent. J.-B. Say procède d'Adam Smith; cependant il accepte le fonds de doctrines de l'École de Ricardo. Il s'est fait l'apologiste du système industriel de l'Angleterre. On lui a reproché assez justement d'avoir trop considéré la production et trop peu les producteurs. « Il y a deux puissances, dit finement Blanqui, que ce grand écrivain a inégalement traitées quoique avec une égale injustice : les capitaux en leur faisant la part trop belle, et les gouvernements en leur refusant toute action efficace sur le bonheur des citoyens. » A cet égard, on doit cependant noter un progrès dans le *Cours complet.* J.-B. Say ne prêche plus l'effacement systématique du pouvoir; on doit avouer que si c'est pour lui l'ulcère de la société, il fait au mal une part bien large.

J.-B. Say n'a pas été seulement un admirable vulgarisateur. On lui doit une analyse plus précise de la production et de la consommation. Enfin, il est l'inventeur de la fameuse loi dite des débouchés dont nous avons fait l'étude et la critique dans la théorie du commerce international (n[os] 734 et suiv.). Cette théorie est sa création la plus originale sinon la plus incontestable. J.-B. Say marquait bien l'importance qu'il attachait à sa découverte lorsque, à la fin de son histoire abrégée de l'économie politique qui termine le *Cours complet,* il exprimait l'espoir que la loi des débouchés, « en montrant que les intérêts des hommes et des nations ne sont point en opposition les uns avec les autres, répandrait des semences de concorde et de

l'individualisme et la liberté avec plus de brillant et de ressources de polémiste que de rectitude de jugement et de sens pratique (n[os] 698 à 700; 725 à 727). Cf. de Foville, Introduction aux œuvres choisies de Bastiat (petite bibl. écon.).

paix. » Mais J.-B. Say avait combiné avec la science d'Adam Smith celle de Ricardo, aussi serait-il difficile de dire comment il conciliait cette croyance à l'harmonie avec la doctrine des antagonismes sociaux qu'il empruntait au doctrinaire anglais.

On n'aurait pas fait connaître l'œuvre de J.-B. Say si l'on n'appelait un moment l'attention sur la division du *Traité*. C'est J.-B. Say qui a inauguré et fait prévaloir la division commode, mais un peu artificielle de production, distribution, circulation, consommation des richesses. En réalité, le plan général de Smith, moins saisissable à première vue, était meilleur; il eût mieux valu qu'il eût été légèrement amendé que remplacé; mais, en France surtout, la division de J.-B. Say est devenue populaire, et le plus sage est peut-être de s'attacher à en tirer le meilleur parti possible [1].

L'influence anglaise à partir de J.-B. Say n'a pas cessé, jusqu'en ces derniers temps, de dominer dans l'École française; elle est toute-puissante chez Rossi et Dunoyer. Le plus brillant des polémistes sur les matières économiques depuis et après l'abbé Galiani, Bastiat, l'apôtre du libre-échange, l'historien et l'apologiste de Cobden et de l'École de Manchester, ne s'en est affranchi qu'à la fin de sa carrière dans le livre des *Harmonies*, son œuvre la plus forte et la plus personnelle, sinon la plus séduisante. J.-B. Say et Bastiat ont été deux puissants vulgarisateurs de la science économique. C'est par eux qu'on a appris à la connaître dans l'Europe entière; leurs écrits ont eu beaucoup plus d'influence extérieure que ceux des économistes anglais qui, sans en excepter les *Principes* de St. Mill, sont d'une lecture souvent difficile.

9. **L'économie politique contemporaine.** — En passant sur le Continent, les doctrines de l'École anglaise ont reçu des adjonctions, subi des transformations, rencontré des résistances, des contradictions invincibles; enfin de nouvelles Écoles se sont formées et depuis moins de vingt ans leurs progrès se mesurent à pas de géant. La renaissance économique n'avait presque pas encore rayonné, en dehors de l'Allemagne où elle avait pris naissance, au moment où parut la première édition de notre ouvrage (1878). Elle a triomphé de l'École classique ou du moins

[1] V. sur J.-B. Say, Baudrillart, Introduction à ses œuvres choisies (dans la petite bibl. économique).

a conquis sur elle à peu près partout une bonne part du terrain; en France même, la lutte bien que moins heureuse qu'ailleurs, n'a pas été à beaucoup près stérile. Nous allons essayer d'analyser ce mouvement scientifique en ayant égard aux directions principales qu'il a suivies: c'est ainsi que nous rappellerons succinctement quels changements ont été proposés quant à l'objet de la science, à ses méthodes, au caractère cosmopolite ou purement spéculatif de ses doctrines, surtout en matière d'économie sociale, enfin quant au rôle de l'État.

10. I. La rupture des liens qui unissent l'économie politique aux autres sciences morales devait-elle être définitive? A part quelques disciples trop fidèles de Ricardo, la plupart des économistes du Continent n'ont pas consenti à borner leurs recherches à la production, à l'échange et à la consommation des richesses matérielles[1]. Afin de sortir de ce cadre trop étroit, J.-B. Say, et bientôt après Dunoyer[2] inaugurèrent un détour pour rattacher à la *Chrématistique* toutes les manifestations de la vie sociale. Tel paraît être le but de leur théorie des richesses immatérielles. C'était, en dénaturant le sens des mots, ressaisir pour les ramener à l'économie politique les branches de l'activité humaine qui ne sont pas relatives à la production des biens matériels. Nous avons discuté cette théorie inexacte dans son principe, bizarre et insuffisante dans ses conséquences (n° 151).

D'autres essais d'élargissement de la science économique furent plus féconds. Droz, Sismondi se sont refusés à l'isoler de la morale; ils ont eu à un haut degré le souci de la justice dans la distribution des richesses. Au sein même de l'École orthodoxe, les affinités de l'économie politique et de la morale ont été hautement affirmées[3]. Le Play dans la *Réforme sociale*, de Laveleye dans plusieurs écrits se placent résolument sur le terrain de la tradition chrétienne[4].

[1] V. cependant Cherbuliez, *Précis de la science économique*.

[2] Dunoyer, *Nouveau traité d'Économie sociale et de la liberté du travail*. V. aussi l'économiste russe, Storch, *Cours d'écon. polit.* (comprenant un mémoire fort important sur *le revenu national*, 1832).

[3] Baudrillart, *Des rapports de la Morale et de l'Économie politique*; Minghetti, sous le même titre.

[4] De Villeneuve-Bargemont (*Économie politique chrétienne*), est le précurseur de l'École catholique à laquelle appartiennent Le Play, de Metz, M. Cl. Jannet, en France; Ch. Périn, en Belgique. MM. Devas et Cunningham en Angleterre. De Laveleye se rattache par son système philosophique à l'école

En Allemagne, MM. Cohn et Schonberg[1] montrent avec beaucoup de force l'influence des idées morales relativement à l'ensemble des phénomènes économiques. En Angleterre, MM. Foxwell, Symes et surtout Clark[2] se sont élevés contre l'indifférentisme moral de l'ancienne doctrine.

Quant aux liens avec la législation, Rossi avait déjà prouvé de quelle ressource ils sont pour l'économiste. Toutefois, les affinités de la législation et de la science économique ne pouvaient qu'être très-incomplètement saisies tant que dominait l'École anglaise, dont l'idéal semble avoir été une société gouvernée par le moins possible de lois positives en lesquelles elle ne voit guère que des causes perturbatrices de l'action des lois naturelles.

C'est en s'inspirant d'un idéal absolument contraire que, depuis, de Laveleye a écrit avec quelque exagération d'ailleurs : « l'économie politique est affaire de législation ». « Comment les hommes doivent-ils s'organiser ou, en d'autres termes, quelles lois doivent-ils adopter pour arriver par le travail à la satisfaction la plus complète et la plus rationnelle de leurs besoins : voilà le problème dont l'économie politique cherche la solution[3]. » — Non, l'économie politique n'est pas purement et simplement affaire de législation, mais dans la société moderne, les lois suivent de près les manifestations économiques, elles sont elles-mêmes des symptômes de la direction que prennent ces manifestations. Il suffit de feuilleter les *Annuaires* de la société de législation comparee pour voir la part sans cesse grandissante de la législation économique dans tous les pays civilisés. L'économie politique doit-elle rester étrangère à cette œuvre si active d'élaboration législative? C'est à bon droit qu'au dehors, en Allemagne surtout, les économistes prennent soin d'analyser dans leurs traités les lois industrielles et sociales[4], comme nous

évangélique. De Laveleye, *Revue des Deux-Mondes*, 15 février 1878 ; l'*État et l'Individu*, *Revue internationale*, 1885. V. sur l'œuvre de Laveleye dont la perte récente a été vivement ressentie, Mahaim, *Revue d'Écon. Polit.*, 1892, p. 93 et suiv.

[1] Cohn, *System der national Ökonomie*, 1885; Schönberg, *Handbuch*, t. I, p. 56 à 58. Cons. aussi Neurath, *System der social und politischen Ökonomie*, 1889, p. 15 et suiv.

[2] V. St.-Marc, *Revue d'Écon. Polit.*, 1890, p. 443 et 447.

[3] De Laveleye, *Elément d'économie politique*, 3e édit., 1890, p. 2.

[4] V. notamment le *Handbuch* de Schönberg, le *Handwörterbuch* de Conrad, les œuvres de Schmoller, de Brentano, etc.

avons essayé de le faire dans cet ouvrage. Malheureusement en France, sauf en matière financière, l'École orthodoxe ne paraît pas comprendre que l'économie politique n'a rien à gagner à se retrancher dans un orgueilleux isolement[1].

Suffit-il que la science économique se laisse pénétrer par les influences éthiques, qu'elle se vivifie au contact des lois positives? En se maintenant sur le terrain des sciences morales, Carey, Courcelle-Seneuil, de Tourville, ont poursuivi dans un esprit différent l'idéal de l'unité de la science sociale. C'était reprendre la tradition de Hume, de Condorcet, de Turgot, mais en s'appuyant sur des données nouvelles plus précises; ces tentatives quoique fort incomplètes encore n'ont pas été stériles. Faut-il en dire autant des nouvelles doctrines sociologiques?

Reconstituer la synthèse des sciences, a été l'immense effort d'Auguste Comte. On sait quel est le caractère de sa doctrine sociologique et aussi en quoi consiste la théorie biologique de Spencer dont le crédit est aujourd'hui si considérable (V. ci-dessous, n°s 12, 13). Quoi que l'on puisse penser des essais sociologiques qui ont été tentés jusqu'à ce jour on leur doit une conscience plus claire de l'unité de la science sociale, un renouvellement des anciens cadres pour le groupement des faits sociaux[2]. La philosophie de Comte exerce une influence souveraine sur la nouvelle École d'économistes de l'Angleterre. Cette école est historique, mais aussi psychologique et sociale (ci-dessous, n° 11). — Les doctrines sociologiques ont-elles également influé sur la culture économique en Allemagne? Elles y trouvaient un terrain favorable, car dès avant les constructions synthétiques de Comte et de Spencer, l'idée que les sociétés sont des organismes ayant une vie propre était couramment acceptée. MM. Schaeffle (*Bau und Leben des socialen Körpers*) et Lilienfeld (*Socialwissenschaft der Zukunft*) sont peut-être cependant les seuls qui, par les analogies qu'ils cherchent dans les sciences naturelles, rappellent les doctrines sociologiques de Spencer. On

[1] Dans une étude sur le mouvement économique en France, M. de Foville déplore que dans les facultés de droit l'étude des lois économiques n'ait pas été assez séparée de celle de la législation. Ce qui est à ses yeux un défaut est aux nôtres un mérite (V. *Quarterly Journal of economics*, janvier 1890, p. 224).

[2] V. de Roberty, la *Sociologie*, p. 111, 116, 204.

a pu reprocher à l'économie politique allemande, avec quelque apparence de raison, son indifférentisme philosophique. Là peut-être plus qu'ailleurs les doctrines métaphysiques sont sans influence sur l'esprit des économistes[1]. L'une des principales Écoles, l'École autrichienne est, il est vrai, essentiellement psychologique, mais son chef M. Menger a une doctrine purement chrématistique, étrangère à toute considération éthique. Dans l'ensemble, la science économique allemande s'est repliée sur elle-même au lieu de chercher à renverser les barrières entre les sciences sociales.

11. II. L'étude critique des prétendues lois économiques de l'École anglaise ne doit laisser aucun doute sur les abus de la méthode déductive dans l'ordre économique. Il n'est même pas sorti des conceptions *a priori* de cette École un système bien coordonné. Les orthodoxes eux-mêmes ne peuvent se le dissimuler. Ecoutons l'aveu non suspect de Courcelle-Seneuil : « Il est indispensable que l'économie politique s'affirme. Elle a commencé comme toutes les sciences sans exception par une période d'incubation, *période chaotique* et pourtant féconde. Il est temps d'en sortir et de séparer avec soin la science de ce qui n'est pas elle[2]. » Courcelle-Seneuil croit qu'on doit s'efforcer de perfectionner la démonstration des doctrines anciennes. Certains, même en France, pensent qu'il convient plutôt d'examiner au préalable le bien fondé de ces doctrines et qu'il n'y a pas lieu de

[1] V. St.-Marc, *Revue d'Écon. Polit.*, 1892, p. 237, 238. Deux penseurs font exception et se rattachent à la spéculation hégélienne (V. t. I, nº 13, p. 21, note 2). L'un, connu surtout dans ses études financières et par son histoire du socialisme en France, Lorenz von Stein, a tenté de faire de la science de la société une science générale dominée par la philosophie et divisée en trois parties : 1º théorie abstraite de la richesse; 2º théorie de la société, c'est-à-dire des classes sociales; 3º théorie de l'État. Quelle que soit la valeur de cette synthèse, elle n'a pas exercé grande influence sur la direction des études économiques en Allemagne. Rappelons que Stein a publié avec Warnkoenig une histoire bien connue du droit français (le 3e vol.). Le second de ces penseurs est un philosophe économiste, M. Wundt, qui cherche dans le développement social à combiner l'individualisme avec l'unité sociale, mais qui en définitive conclut à peu près comme les *Katheder Socialisten*. V. *Revue d'Écon. Polit.*, 1891, p. 240.

[2] Courcelle-Seneuil (*Journ. des Econ.*, mai 1878). De cet aveu, au sujet de l'*état chaotique* de la science, il est curieux de rapprocher la déclaration faite presque en même temps par M. Lowe au centenaire d'Adam Smith. Selon M. Lowe, l'économie politique n'a guère plus de progrès à faire : elle est arrivée à la certitude.

leur accorder le rang de vérités acquises ; c'est dans cet esprit qu'a été composé notre ouvrage. Tel a été, depuis, aussi, le sentiment de M. Leroy-Beaulieu : « Au point de vue théorique nous sommes arrivé à la conclusion que presque toutes les doctrines acceptées en économie politique sur la distribution des richesses sont à refaire ou du moins à rectifier[1]. » Le désaveu des doctrines de l'École de Ricardo était le point de départ nécessaire d'une évolution dans la science française, mais cette évolution n'est maintenant encore que le fait de quelques-uns[2] ; elle est incomplète chez plusieurs de ceux-là même qui ont eu l'attitude la plus résolue.

Les initiatives réformistes ont cependant été nombreuses et se sont produites de bonne heure. Sans remonter jusqu'à de Sismondi, les premiers dissidents dans l'ordre chronologique ont été Cournot (1838) et Dupuit (1849), les créateurs de la méthode mathématique ou quantitative qu'ont suivie ensuite Jevons et Walras (n° 27, t. I, p. 55 note); Cournot, esprit profond et original dont l'œuvre, même sous sa forme dernière, bien que plus accessible, n'a eu aucun retentissement (*Revue sommaire des doctrines économiques,* 1877). Plus heureux, Le Play, l'initiateur de la méthode d'observation a légué à de nombreux disciples, avec sa foi scientifique, ce qui valait mieux encore, une riche moisson d'études sociales, une direction précise pour les continuer[3]. Wolowski dans son *introduction* aux *Principes d'Économie politique* de Roscher a formulé la charte de l'École historique; mais lui-même n'y appartient pas entièrement. C'est en Allemagne que cette École était appelée à se développer. En France l'École orthodoxe devait rester toute-puissante jusqu'à ces derniers temps. Les théories anti-individualistes d'un penseur doublé d'un historien comme Dupont White sont restées sans action appréciable sur la culture scientifique.

Ainsi que nous l'avions pressenti dans la préface de la première édition de ce livre (1878), l'introduction de l'économie politique dans les facultés de droit aura contribué à l'affranchis-

[1] Leroy-Beaulieu, *Essai sur la répartition des richesses*, 1881, p. VI.

[2] La plupart des économistes français contemporains sont restés fidèles à la doctrine classique : MM. de Molinari, Courcelle-Seneuil, Baudrillart, Levasseur, Fr. Passy, Block, Yves Guyot, Jourdan, Villey, Beauregard, etc.

[3] Le premier volume des *Ouvriers Européens* où est exposée la *Méthode d'observation* est une œuvre qui restera.

sement. Peu après, M. Leroy-Beaulieu, dans la première édition de son *Essai sur la répartition des richesses,* rejetait les doctrines *a priori* de l'École anglaise. Malheureusement, ce n'a été que pour substituer au pessimisme de ces doctrines un optimisme non moins doctrinaire que celui de Bastiat. Ses derniers écrits nous le montrent plus engagé que jamais dans l'impasse d'un individualisme étroit. Depuis, notre collègue Ch. Gide s'est signalé par sa résolution à combattre le *laissez-faire* et le dogme de la libre concurrence; la part de doctrines ricardiennes qu'il recueille le conduit à une critique assez sévère de la propriété foncière; sa foi dans l'avenir de la coopération lui fait entrevoir comme possible la disparition du salariat. M. Ch. Gide a plus d'une affinité avec le socialisme de la chaire. Un autre professeur de droit, M. St.-Marc, dans un important travail sur l'enseignement de l'économie politique dans les universités d'Allemagne et d'Autriche, a étudié avec sympathie le développement des doctrines nouvelles auxquelles il est lui-même acquis[1]. Enfin, depuis 1887, les opinions dissidentes ont une tribune où elles peuvent se produire librement, mais qui reste ouverte à tous, la *Revue d'Économie Politique.* Les professeurs de droit qui l'ont créée ont obtenu à l'étranger un concours et des sympathies qui ont dépassé leurs espérances.

12. III. Nous avons à suivre à l'étranger la réaction contre l'École anglaise. Partout les doctrines *a priori* ont été combattues voire même abandonnées, les méthodes renouvelées. Cette réaction a été pour ainsi dire universelle.

Le signe le plus net du discrédit de l'École de Ricardo est que ceux même qui emploient la méthode déductive en Angleterre, soit exclusivement, soit à des degrés divers, commencent par un examen critique qui reprend un à un les fondements des doctrines anciennes. MM. Sidgwick (*Principles of political economy,* 1887), Marschall, le professeur mathématicien de Cambridge (*Principles of economics,* 1891) peuvent à peine, pour cette raison, être regardés comme des économistes classiques; ce dernier, d'ailleurs, allie à la méthode abstraite, l'ensei-

[1] Nous ne devons pas omettre l'ouvrage de M. Funck Brentano. Sous le titre, *Nouveau Précis d'Écon. polit., les Éléments* (1887), l'auteur a, en quelque sorte, refait les *Contradictions économiques* de Proudhon. C'est une œuvre qui n'est cependant pas purement négative.

gnement de l'histoire, l'étude des différentes conditions économiques.

En Autriche l'École psychologique de MM. Menger, Böhm-Bawerk, Sax, procède non *a priori* mais par voie d'analyse. Jusqu'ici elle a concentré l'application de la méthode d'abstractions économiques sur les théories des biens, de la valeur, des profits. C'est le domaine propre de la spéculation, mais en dehors de ce champ limité, où elle ne pourrait se confiner à tout jamais, que pourrait-on attendre de l'École autrichienne? On ne le voit pas trop puisqu'elle entend ne mettre en œuvre que l'analyse philosophique et qu'elle refuse à l'étude des faits toute valeur d'enseignement direct. Quoi qu'il en soit, l'École autrichienne ne se greffe pas sur l'École anglaise et prétend vivre d'une vie propre (V. n° 27, t. I, p. 55, note 2).

Avec la même indépendance d'esprit toute une pléiade d'économistes allemands veulent allier à la méthode d'observation ou historique, l'usage du raisonnement logique ou déductif dans une mesure qui varie de l'un à l'autre, plus grande peut-être chez M. Ad. Wagner[1], dont le conservatisme au point de vue des doctrines ricardiennes vient seconder l'esprit hardiment novateur au point de vue social; moins prépondérante ou moins rigoureusement définie chez d'assez nombreux économistes d'opinion transactionnelle, parmi lesquels on peut citer, MM. Conrad, Cohn, Lexis, Neumann, Mataja, Miaskowski[2], Philippovich[3]. Tous ou presque tous, par la nature de leurs travaux, plus encore que par leurs doctrines, peuvent être comptés parmi les adeptes de l'École historique. Malgré la nuance qui vient d'être indiquée, c'est ce qu'on peut dire même de M. Ad. Wagner : nul dans son grand traité sur les finances n'entre plus dans le vif des questions de politique économique et ne prend soin de s'éclairer davantage en suivant minutieusement le mouvement législatif et le développement historique général.

[1] Wagner, *Lehr und Handbuch der politischen Ökonomie*, 1re part., 1892, p. 172 et suiv. V. aussi Neurath, *System der socialen und politischen Ökonomie*, 1889, p. 29 et suiv.

[2] V. dans St.-Marc (*op. cit.*, p. 60 à 69, 73, 78 à 80), les instructives notices sur ces économistes et l'appréciation de leur œuvre scientifique.

[3] Von Philippovich, *Grundriss der politischen Ökonomie*, t. I, seul paru, 1892.

L'École historique se recommande encore du nom vénéré de Roscher. Cependant ce patriarche de l'École réaliste qui prévaut aujourd'hui en Allemagne dans ses *Grundlagen,* sinon dans ses œuvres spéciales sur les finances, l'économie rurale, la colonisation, etc.., a plutôt, grâce à son savoir universel d'historien, illustré de faits les dogmes économiques, puisés pour partie encore dans l'École anglaise, qu'il ne les a éprouvés par la recherche historique.

Les premiers grands ébranlements de la doctrine classique ont été donnés par List et Carey; mais, eux aussi, n'ont avec l'École réaliste contemporaine qu'une très-indirecte parenté. List s'appuie sur l'évolution historique tout juste assez pour fonder logiquement son système d'économie politique nationale. Carey est associé à List dans la réaction contre le cosmopolitisme industriel. L'un et l'autre, autant au moins par intuition géniale qu'avec l'expérience tirée des faits, créent la théorie du développement harmonique des forces productives, cette grande loi de l'économie nationale, qui déplace l'axe de la science économique fixé depuis le XVIIIe siècle dans la direction unique de l'accumulation des capitaux.

Hildebrand (1848) et Knies (1855) (V. n° 28, t. I, p. 58, note 2) sont vraiment les fondateurs de l'École historique ou plutôt réaliste contemporaine, dont MM. Schmoller, Schönberg et Brentano (bien qu'à certains égards on puisse compter ce dernier parmi les éclectiques), sont les principaux représentants[1]. La méthode de la nouvelle École est descriptive, comparative des faits et des institutions, d'où le nom de historique-réaliste qui lui est souvent donné et qui lui convient bien en effet. Elle se refuse aux généralisations hâtives et poursuit laborieusement et patiemment le but de recueillir et de grouper les faits, de décrire et de comparer les institutions[2]. On lui reproche d'étudier les phénomènes et les institutions sans en pénétrer l'esprit, de se détourner des questions de science pure, de trop se complaire

[1] V. dans St.-Marc, *op. cit.*, les portraits pleins de vie de Schmoller, Brentano, Schönberg, p. 52, 60, 71. A ces noms il faudrait en joindre un grand nombre d'autres Schulze-Gäwernitz, Bücher, Knapp, etc. V. St.-Marc, p. 50 et suiv.

[2] V. à cet égard une très-importante déclaration de M. Schmoller dans St.-Marc, *Revue d'Écon. Polit.*, 1892, p. 228.

dans les questions de politique économique. A notre avis, ces reproches ne sont pas fondés. Le dernier ne se conçoit même pas si l'on admet, ce qui est selon nous la vérité, qu'en matière économique les théories d'art et les lois forment un tout indivisible (n° 14 C., t. I). Quant au premier, c'est une critique injuste : l'étude minutieusement comparative à laquelle elle se livre a déjà permis à l'École réaliste de reconnaître l'existence de diverses formes d'évolutions générales. Des travaux comme ceux de Schmoller sur la division du travail considéré au point de vue historique[1], de Bücher sur les formes d'industries dans leur développement successif[2], de Brentano sur la formation historique de la notion d'économie politique[3], conçus dans une manière large et suggestive sont des exemples de généralisations légitimes et nécessaires. Il y a bien cependant quelques réserves à faire sur le caractère trop exclusivement réaliste de maintes monographies de l'École aujourd'hui dominante en Allemagne, mais il doit suffire de renvoyer à ce qui a déjà été dit à ce sujet dans l'Introduction (n° 14 A et B). Ces réserves expliquent que nous ayons dès lors fait profession d'éclectisme.

Nulle part ailleurs qu'en pays de langue allemande, les questions de méthode n'ont peut-être tenu une aussi grande place; cependant l'évolution scientifique que nous venons de suivre s'est spontanément produite ou s'est répercutée ailleurs, en Angleterre, aux États-Unis, en Italie, en Espagne. Les petits pays, la Belgique, la Suisse ne sont pas ceux où l'originalité et l'indépendance scientifiques ont été moindres. Dans la Suisse française elles ont trouvé un meilleur accueil qu'en France. MM. Secrétan, Walras ont illustré l'université de Lausanne. La Suisse allemande est au point de vue scientifique comprise dans l'orbite de l'Allemagne. La Belgique a pris une part importante à la réforme économique avec de Laveleye.

Pour l'Angleterre, au nom de Cliffe Leslie, le chef de l'École historique, à ceux des précurseurs Jones, Tooke et Neymark, Thornton, il faut ajouter les économistes contemporains, MM.

[1] Schmoller, *Revue d'Écon. Polit.*, 1889, p. 567 et 1890, p. 127.

[2] Bücher, *Revue d'Écon. Polit.*, 1892, p. 625.

[3] Brentano, *Zeitschrift für Social und Wirthschaftsgeschichte* de Bauer, 1893, t. I, 1er fasc.

Th. Rogers, Ingram, Cunningham, Toynbee[1]. D'autres savants comme St. Jevons, M. Symes, bien qu'étrangers à l'École historique, ont fini par rompre également avec l'École classique. Le pays de Ricardo et de St.-Mill, grâce surtout à l'influence de la philosophie d'Aug. Comte, est en voie de répudier les doctrines dont il a longtemps porté le joug. Cairnes et Fawcett seront peut-être les derniers représentants de la pure doctrine classique.

La lutte est plus vive dans le pays de Carey. A côté des disciples de ce maître, MM. Peshine-Smith, Thomson, Greeley, le libre-échange a eu d'habiles défenseurs en la personne de M. Amasa Walker et de H. George. L'influence allemande est reconnaissable dans les œuvres du célèbre socialiste comme dans celles de l'écrivain protectionniste Patten, dans celles de MM. Edwin, Seligman, Ely, Falckner.

En Italie, la rénovation scientifique est moins avancée. On y rencontre encore quelques représentants de l'École classique qui ont suivi Ferrara, mais d'autres économistes parmi les premiers de l'Italie, MM. Cossa, Loria, plus accessibles aux idées de réforme, refusent cependant leur adhésion à l'École historique, malgré le prestige qu'exercent sur les esprits dans la Péninsule les idées allemandes. L'alliance avec le Socialisme de la chaire a été faite, dès 1875, par MM. Luzzati, Lampertico, Scialoja; depuis, le mouvement a été suivi par un certain nombre d'économistes : qu'il suffise de citer MM. Rabbeno, Nitti. En Espagne, les doctrines éclectiques ont été affirmées dans un traité considérable de M. Olozaga[2], dans les œuvres financières de M. Piernas y Hurtado[3], le Socialisme de la chaire dans les écrits anti-individualistes et protectionnistes de M. Sanz y Escartin[4].

13. IV. Adam Smith avait assigné à l'économie politique un but pratique « enrichir — pour parler son langage — à la fois le peuple et le souverain. » Au contraire, l'École de Ricardo voyait dans l'économie politique une science abstraite qui trace les règles propres à développer la production, mais qui se

[1] V. St.-Marc, *Revue d'Écon. Polit.*, 1890, p. 431 et suiv.; Ingram, *op. cit.;* Cl. Jannet, *Réforme sociale*, 1er octobre 1892.

[2] Olozaga, *Tratado de Economica politica*, 2 vol., 1885-86.

[3] Piernas y Hurtado, *Tratado de Hacienda publica.*

[4] Sanz y Escartin, *La Cuestion economica*, 1890; du même, *El Estado y la Reforma social*, 1893.

désintéresse du sort de la masse des travailleurs auxquels doit ne revenir qu'un salaire à peine suffisant pour vivre (*salaire nécessaire*). « La logique sévère de cette École a trop considéré les hommes comme des instruments au lieu de les ménager comme des êtres sensibles[1]. » Cette indifférence blâmable devait amener une réaction, c'est-à-dire faire éclore les doctrines socialistes qui se proposent de réaliser le bonheur de l'humanité en la réorganisant ; elle devait, dans un sens meilleur, susciter, dans la science économique elle-même, un mouvement dirigé en vue d'une équitable répartition des richesses : de là l'École ou plutôt les Écoles d'économie sociale[2].

Dès la première moitié du XIX[e] siècle, plusieurs publicistes se plaçant à des points de vue différents, ont été les promoteurs d'un mouvement généreux contre l'égoïsme des idées individualistes. Destutt de Tracy formule sa théorie philosophie du besoin, comme source de tout droit, qui contient en germe le socialisme[3]. Droz (1829) prend la contre-partie de la théorie de l'accumulation des capitaux : « Le bonheur des États, dit-il, dépend moins de la quantité des produits que de la manière dont ils sont répartis. Aucun pays n'est aussi remarquable que l'Angleterre sous le rapport de la formation des richesses ; en France, la distribution est meilleure ; j'en conclus qu'il y a plus de bonheur en France qu'en Angleterre. » Le raisonnement n'est peut-être pas très-concluant, mais la protestation contre la

[1] V. Blanqui, *Histoire de l'Économie polit.*, t. II, p. 200.

[2] Une controverse qui se rattache intimement à l'existence d'un but pratique à donner aux études économiques est celle de la séparabilité de l'art et de la science longuement examinée dans l'Introduction (n. 14 C.). Il est assez surprenant qu'en Allemagne non seulement M. Ad. Wagner et la plupart des éclectiques (M. Cohn fait exception, V. t. I, p. 33, note 3), maintiennent rigoureuse la barrière entre la science et l'économie politique générale (*Volkswirthschaftlehre, theoretische national Ökonomie*) et l'économie pratique ou l'art économique (*practische nationale Ökonomie*). Il semble cependant que l'école réaliste moins qu'aucune autre devrait admettre cette disjonction. Quoi qu'il en soit, disons une fois de plus que l'inséparabilité de la science et de l'art est une conséquence normale de la nature des sciences sociales et particulièrement de l'économie politique.

[3] Malgré l'erreur fondamentale du *Traité d'économie politique*, 1823, il faut faire honneur à Destutt de Tracy d'avoir réagi contre la chrématistique et, mieux peut-être qu'aucun de ses contemporains, d'avoir compris le caractère social de l'économie politique, en se plaçant au point de vue purement scientifique.

doctrine anglaise est fort remarquable. Quelques années auparavant (1819), de Sismondi avait attaqué le système industriel de l'Angleterre : la concurrence entre les travailleurs lui semblait devoir amener de jour en jour davantage la baisse des salaires, tandis que les capitaux concentrés par les associations, les moyens de crédit fournis par les banques et l'outillage mécanique augmentaient les inégalités sociales ou diminuaient la demande de travail. Par sa doctrine, de Sismondi ne s'éloigne pas sensiblement de Ricardo, puisque le progrès de la civilisation aurait, d'après lui aussi, pour conséquence fatale, le malheur des hommes. Mais, si de Sismondi s'est trompé lorsqu'il a condamné, en même temps que l'abus, l'usage de la production perfectionnée, c'est avec une véritable chaleur de cœur qu'il a appelé les sympathies publiques sur le sort des travailleurs. C'est peut-être à l'influence exercée par ses écrits qu'on est en droit de faire remonter les premiers efforts faits pour propager les institutions de prévoyance et les fondations charitables.

Si l'économie politique a un but pratique, la question des moyens propres à atteindre ce but se pose naturellement : le dogme individualiste de l'École classique [1], ou de l'École évolutionniste de Spencer ne suffisant pas à lever toutes les difficultés, il y aura une science de la législation économique où sera faite la part de l'État et de la loi. L'ancienne doctrine anglaise se place à un point de vue singulier : elle reconnaît que le libre jeu des forces individuelles engendre des antagonismes sociaux, et, pourtant, d'après elle, le *laissez-faire* devrait être la seule règle économique ; en d'autres termes, les forces individuelles, malgré le mal qu'elles causent fatalement, devraient être les seules forces agissantes, parce que d'elles exclusivement on peut attendre quelque bien. Entre ce mal et ce bien, la foi des économistes orthodoxes est vacillante. Quand St. Mill nous présente son idéal de l'état stationnaire, c'est qu'alors il penche du côté du pessimisme économique (n° 926). Les socialistes ont bien aperçu

[1] Cette École se qualifie souvent d'École libérale. C'est une qualification qu'il ne faut pas lui laisser ; elle n'y a pas seule droit et elle n'y a pas toujours droit. Les doctrines interventionnistes sont libérales en ce qu'elles assurent la liberté de tous, notamment des êtres faibles, par la tutelle des lois. Le *laissez-faire* n'est pas libéral quand il sacrifie les faibles aux forts sous couleur de liberté.

le côté contradictoire d'une doctrine qui prêche l'abstention en présence des antagonismes sociaux, et ne voit de remède que dans la compression de tout essor vers le progrès. C'est l'École anglaise qui a fourni le fondement doctrinal non seulement du socialisme industriel de Karl Marx et de Lassalle, mais aussi du collectivisme agraire de Henri George. Les formes les plus redoutables du socialisme contemporain sont de pures déductions logiques des doctrines classiques.

Le dogme individualiste trouve devant lui aujourd'hui surtout d'autres contradicteurs que les socialistes. Plusieurs Écoles d'économie sociale se sont dressées à côté de l'École classique ou contre elle. Constatons d'abord l'influence qu'ont exercée sur la direction donnée à la science économique les idées religieuses. Les économistes catholiques à partir de de Villeneuve-Bargemont[1], de Metz, Périn[2], Le Play, se sont refusés à considérer le mal social, conséquence d'après eux de la faute originelle, au point de vue purement économique : ils en trouvent la source immédiate, non dans le jeu des *lois naturelles,* mais dans l'abandon de la tradition et le relâchement du principe d'autorité au sein de la famille et de la société. Aussi pour eux existe-t-il un remède : c'est le retour à ces traditions par la restauration de la puissance paternelle au moyen de la liberté de tester et la reconstitution du patronage et des liens corporatifs anciens.

Sous l'autorité des classes dirigeantes, la réforme sociale ainsi comprise demande avant tout le concours de forces morales libres, mais elle n'exclut pas, à titre auxiliaire, l'intervention de la loi et l'action de l'État, plutôt de l'État chrétien selon le type ancien que de l'État moderne[3]. Le point de départ et les conséquences sont donc bien éloignés de la science anglaise. Toutefois, cette conception théocratique et pratique de la science

[1] De Villeneuve-Bargemont, *Économie politique chrétienne*, 1839.

[2] De Metz-Noblat, *Analyse des lois économiques; Les lois économiques;* Périn, *De la richesse dans les sociétés chrétiennes; Les lois de la société chrétienne.*

[3] V. à ce propos dans la *Réforme sociale et le centenaire de la Révolution* la critique de M. Focillon sur les principes de 1789 dans l'*introduction.* Ce livre est précédé d'une lettre de Taine, l'historien de la Révolution qui en a le plus complètement méconnu les conquêtes. V. aussi Urbain Guérin, l'*Evolution sociale,* 1891.

sociale, par cela même qu'elle s'appuie principalement sur des forces libres, n'aboutit pas nécessairement au socialisme. Si plusieurs de ceux qui l'adoptent ont professé en France et à l'étranger une espèce particulière de socialisme, socialisme chrétien comme celui de Buchez et de M. Ott[1], ou socialisme catholique[2] et même communisme théocratique[3], de fait, d'autres économistes ultramontains ont recueilli à peu près intégralement le fonds de croyances individualistes de l'économie politique classique (notamment MM. Delaire, Demolins et Claudio Jannet[4]). On pouvait donc dire, sans injustice, que l'École dont nous parlons avait plutôt des tendances et des aspirations sociales que des principes scientifiques bien définis, mais aujourd'hui l'Église a une doctrine sociale officielle : les encycliques de Léon XIII *Novarum rerum* et *De Conditione opificum* formulent tout un système favorable à l'intervention de l'État chrétien dans les questions sociales[5].

Une autre variété du socialisme chrétien, le socialisme évangélique, a fait d'immenses progrès en pays protestants, en Allemagne (pasteur Stöcker), aux États-Unis (H. George, Gronlund) en Angleterre même[6]. Ce socialisme s'est manifesté non seulement par l'éclosion d'institutions fondées sur l'esprit de solidarité (associations coopératives), mais aussi par un ensemble

[1] Buchez, *l'Européen*, 1835 à 1838; Ott, *Traité d'économie sociale*, 1844 (2[e] édit., 1892).

[2] On pourrait remonter jusqu'au *Nouveau christianisme* de St. Simon et à La Mennais, mais les principaux instigateurs du socialisme catholique ont été M[gr] Ketteler de Mayence, l'auteur du *Die Arbeiterfrage* et le chanoine Döllinger. Le mouvement se propagea en France soutenu par plusieurs prélats, M[gr] Mermillod en Suisse, le cardinal Manning en Angleterre, et dans d'autres pays. V l'*Économie sociale devant le Christianisme* du P. Félix; *l'Eglise* et la *Question sociale* du P. de Pascal; de Mun, *Quelques mots d'explication*, 1890, enfin le recueil l'*Association catholique*.

[3] Ce n'est pas d'ailleurs une nouveauté, les doctrines de Bossuet ont déjà été citées (n° 958), ainsi que celles de l'abbé Fauchet (n° 85 note).

[4] Claudio Jannet, *Le socialisme d'État* (1889), l'*Ecole de Le Play*, 1890. Cf. d'Haussonville, *Revue des Deux-Mondes*, 15 juin 1890.

[5] V. Anatole Leroy-Beaulieu, *Revue des Deux-Mondes*, 15 déc. et 15 janv. 1892.

[6] Les socialistes chrétiens anglais qui ont subi l'influence de Carlyle et de Lalor (*Money and Morals*) veulent la réforme sociale sans intervention de l'État. V. Mahaim (*Rev. d'Écon. Polit.*, 1891, p. 604), sur le *Zur socialen Frieden* de Schulze-Gaewernitz.

de lois d'assurances en faveur des ouvriers, dont le système a été l'objet d'explications assez étendues (nos 1060 et suiv.).

14. V. C'est la doctrine négative des anciens économistes au sujet du rôle de l'État qui soulève aujourd'hui le plus de protestations. Il y a d'abord celles qui viennent du côté du socialisme chrétien dont il vient d'être question et surtout du socialisme démocratique qui a une bien autre puissance. C'est à analyser sous ses diverses formes ce socialisme démocratique que nous avons dû nous attacher (nos 85 à 92; 967, 968; 1001 à 1007). Et, sur ce sujet, nos développements ont été assez étendus pour qu'il n'y ait aucun avantage à insister de nouveau.

Au sein même de la science économique, le mouvement scientifique le plus intéressant à étudier est certainement le Socialisme de la chaire. Il n'en a été qu'incidemment question (no 25 note). C'est, qu'en effet, l'École ainsi baptisée par les économistes classiques, à la suite du programme collectif adopté par un grand nombre de professeurs et de savants à Eisenach au congrès de 1872, est difficile à saisir, ce programme présentant moins un corps de doctrines, qu'une protestation contre l'individualisme et l'affirmation de la nécessité d'une réforme sociale réalisée par des lois progressives. Aussi, c'est seulement dans cette revue finale des doctrines que l'on pouvait essayer de lui donner sa place.

Beaucoup de choses divisent les socialistes de la chaire, mais tous s'entendent pour condamner le *laissez-faire* de l'École anglaise, qu'ils rejettent entièrement les doctrines de cette École ou qu'ils en retiennent une partie. Les socialistes de la chaire se sont élevés contre l'École de Manchester. Au nom de *Katheder socialisten*[1] ils ont répliqué par celui de *Manchester egoisten*, donné par eux aux défenseurs de l'individualisme pur. A côté de l'intérêt personnel, ils font une part aux sentiments altruistes; la réforme sociale doit s'en inspirer pour protéger les faibles, assurer une meilleure justice distributive. Plusieurs d'entre eux, notamment MM. Wagner, von Scheel, tout en séparant l'économie sociale (*Socialökonomie*) du socialisme (*Socialismus*), ont le même fonds de doctrines que Lassalle et Marx dont ils ont subi l'influence. Avec l'École anglaise, avec Marx,

[1] Ce surnom leur a été donné, paraît-il, par un économiste orthodoxe, Oppenheim.

plusieurs enseignent les lois de Ricardo et de Malthus, MM. Rümelin, Mithoff, Wagner[1]. Avec Lassalle, il en est (MM. Wagner, Kleinwächter)[2] qui attribuent aux abus du capital les maux des classes ouvrières ; les antagonismes sociaux de la doctrine anglaise sont acceptés par la nouvelle École comme simples faits sinon comme conséquences fatales de lois naturelles.

Si les socialistes de la chaire se sont entendus pour condamner l'individualisme de Manchester et exalter la puissance de l'État, proclamer la nécessité d'une plus équitable répartition, s'ils ont même répudié le socialisme proprement dit et constaté les progrès dûs à la liberté industrielle, l'adoption du programme d'Eisenach n'a pas pu masquer longtemps les tendances très-diverses qui existaient entre eux. Les uns représentés par MM. Wagner et von Scheel inclinent davantage vers le socialisme et attendent la réforme d'un ensemble de mesures législatives comprenant l'impôt progressif, les assurances par l'État, la propriété collective des terrains à bâtir dans les villes, etc... Un autre groupe au contraire, dont l'inspirateur est M. Brentano, compte avant tout sur la formation spontanée d'organismes libres, propres à soutenir les intérêts des faibles. Sous un régime de liberté, grâce aux institutions démocratiques, M. Brentano, l'historien des Ghildes, l'apôtre des associations ouvrières, estime que les institutions corporatives serviront de transition à une organisation collective comme celle que rêvent les socialistes. Entre ces deux tendances opposées se place une tendance intermédiaire dont l'organe très-influent est M. Schmoller : elle demande plus à la loi que la précédente, mais elle répudie aussi les atteintes au principe de la propriété. Les lois ouvrières doivent aider à la reconstitution de la vie de famille par une réglementation plus stricte, favoriser une répartition plus égale en réprimant les spéculations, en assurant l'avenir des ouvriers par un système d'assurances contre les risques qui les menacent. C'est ce programme dont le gouvernement allemand a réalisé plusieurs éléments, sans avoir réussi pourtant jusqu'ici à désarmer le socialisme militant[3].

[1] Wagner, *Grundlagen der Volkswirthshaft*, 1re part., 1892, p. 237, et 2e part., 1893, p. 453 et suiv.

[2] Rümelin, Mithoff, Kleinwächter sont au nombre des collaborateurs du *Handbuch* de Schönberg.

[3] Le socialisme de la chaire n'est pas resté confiné en Allemagne, il a

Est-il besoin de se placer sur le terrain du Socialisme de la chaire pour écarter les doctrines du *laissez-faire?* Nous ne le croyons pas. Les économistes allemands n'ont pas frayé une voie nouvelle. C'est à Dupont-White[1] que revient l'honneur d'avoir justifié par l'histoire et par l'analyse raisonnée la thèse de l'intervention progressive de l'État. Au point de vue doctrinal, il est impossible de ne pas être frappé de la contradiction que paraît recéler le Socialisme de la chaire. Les économistes réalistes qui en font partie repoussent la méthode déductive et pourtant procèdent *a priori :* le programme d'Eisenach parle des abus résultant de l'inégalité croissante des revenus et des fortunes. Or, l'origine de cette affirmation ne serait-elle pas le *salaire nécessaire* de Ricardo, c'est-à-dire une déduction des théories les plus artificielles de l'École anglaise? Les socialistes de la chaire prennent à parti Bastiat, le blâmant fort de son optimisme, mais, s'ils sont en droit de trouver que la preuve des *Harmonies sociales* n'est pas faite, ne donnent-ils pas prise eux-mêmes à une critique semblable : ont-ils mieux établi l'existence des antagonismes sociaux? S'ils en ont pris l'idée à l'École anglaise et à Karl Marx, on sait ce qu'il est permis d'en penser. Si l'origine en est différente, ont-ils prouvé, par l'examen historique de la condition des classes laborieuses, que tout progrès lent mais régulier leur est impossible? Voilà, quant aux motifs de l'intervention de l'État, des réserves formelles. Quant au but même de cette intervention, il reste bien vague, peut-être bien téméraire : dans le programme des socialistes de la chaire, la sympathie pour les classes laborieuses que l'on met en avant, justifie-t-elle l'atteinte à la propriété privée, le règlement des salaires ou même les assurances obligatoires?

rayonné au dehors en Italie : MM. Luzzati (*Anthologia*), Lampertico et Loria font profession de doctrines sociales réformistes. On en peut dire autant en Espagne de M. Sanz y Escartin; aux États-Unis, de MM. Patten, Seligman, Ely, James, Edwin. Par leurs théories sur la propriété foncière et le rôle qu'ils assignent à l'État de Laveleye en Belgique, M. Ch. Gide en France se rattachent aussi au socialisme de la chaire. Pourtant chez M. Ch. Gide, comme chez M. Brentano, la foi en la solidarité coopérative fait contre-poids au socialisme d'État.

[1] V. sur Dupont-White, de Laveleye, *Revue des Deux-Mondes*, 1er décembre 1889. V. sur la notion et les attributions de l'État, Barkhausen, *Revue d'Écon. Polit.*, 1892, p. 1004; Hauriou, *Traité de droit administratif*, 1892, p. 1 et suiv.; Sanz y Escartin, *op. cit.*

Entre le socialisme de la chaire et le socialisme pur, il n'y a pas de limites bien certaines; c'est là un danger. Du moment où l'État intervient pour redresser les injustices sociales, établir un ordre meilleur, où s'arrêter? Toute autre est la conception de Dupont-White. Le rôle de l'État s'élargit et se transforme avec les progrès de la civilisation. Civilisation signifie accroissement de vie; à une vie plus intense il faut des organes plus nombreux et plus forts. L'individu devenant impuissant à organiser maints services, ils passent aux mains de l'État. L'action des forces individuelles se porte alors sur de nouveaux terrains où elle peut être plus féconde, mais elle y est encore suivie par l'action tutélaire de l'État. Au fur et à mesure que le pouvoir de l'homme augmente par la science, ses devoirs envers ses semblables doivent être sanctionnés pour prévenir les abus, pour maintenir une liberté effective à chacun. On peut appeler cela si l'on veut le socialisme d'État, mais le fond de la doctrine n'a rien de commun avec les organisations artificielles de la société. Cette doctrine n'est que l'expression de la vérité historique et du progrès social.

15. Entre les doctrines extrêmes de l'Individualisme et du Socialisme, l'*économie politique, nationale et positive*, continuera à frayer sa route, admettant, suivant les cas, l'action des forces individuelles ou celle des forces collectives en vue du progrès social, repoussant toute théorie absolue. Mais un doute pourrait venir à l'esprit : cette doctrine éclectique est-elle bien une doctrine scientifique? N'a-t-elle pas d'autre fondement qu'un ensemble d'appréciations arbitraires? Assurément, il ne suffirait pas dans une étude doctrinale sur le rôle économique de l'État (quoique cela ait été fait parfois), de passer en revue les diverses circonstances où l'on peut imaginer que l'État intervienne, qu'une réglementation restrictive soit proposée, puis d'admettre ou d'écarter cette intervention ou cette réglementation par raison de sentiment ou selon sa fantaisie. Ceci serait le travestissement du système éclectique, que nous avons essayé de suivre en nous inspirant de la doctrine de Dupont-White; ce n'en serait pas l'image fidèle. C'est par l'examen du milieu social, des précédents et des besoins nouveaux qu'on doit se décider, qu'il s'agisse du rôle de l'État ou du rôle de la loi. Les doctrinaires seuls, au sujet des attributions de l'État, peuvent oser produire une théorie uniforme, cette théorie fût-elle limitée aux nations

partageant la même civilisation. Combien, en effet, sont variables les causes qui font désirer ou redouter l'intervention de l'État dans l'ordre économique? Pourrait-on, par exemple, en présence de solutions si opposées et de doctrines si divergentes, affirmer la supériorité absolue en tous pays de l'exploitation des chemins de fer, soit par les compagnies, soit par l'État? On a pu voir combien, même restreinte à la France, la question est complexe et délicate.

Si, maintenant, l'on parle de la réglementation légale des rapports privés en tant qu'elle peut influer sur l'activité économique ou la répartition des biens, assurément le champ est vaste, car la question de savoir quelles restrictions seront imposées à la liberté ne s'élève pas seulement dans un petit nombre de cas où elle est ordinairement débattue (liberté du travail, monopoles, liberté des banques, réglementation industrielle, etc.), mais elle s'étend à toute la législation économique (rapports entre le capital et le travail, liberté des conventions, liberté de l'usure, etc.), et rayonne même sur les lois civiles générales (lois sur la capacité civile, sur les successions).

Malgré cela, la difficulté du problème est souvent amoindrie. D'une part, autant les lois anciennes, corrélatives aux vieilles civilisations, peuvent se comparer entre elles, s'expliquer par l'état social des peuples primitifs, autant et plus encore dans nos sociétés modernes, entre les lois civiles, est-il aisé de reconnaître de nombreux traits communs. Ces affinités montrent que la législation est l'expression de besoins généraux, et que l'évolution des institutions sous l'empire d'influences semblables, s'opère dans le même sens. Il y a là pour l'observation scientifique un élément précieux. D'autre part, nous avons eu soin de distinguer tout au début, parmi les lois réglant les rapports privés, celles dont la *dominante* est l'utilité, et celles au contraire qui n'ont pas pour objet principal l'intérêt économique (n° 24). C'est de la sorte que si, relativement à la famille ou au patrimoine familial, le devoir du législateur est le plus souvent déterminé par des considérations supérieures de respect du droit individuel et de justice, si, de même, le principe de la liberté des conventions doit céder quand des motifs d'humanité ou de protection, à cause de l'incapacité ou de la faiblesse, exigent l'établissement d'une règle restrictive, en revanche, il

n'y a qu'à laisser le champ libre aux volontés individuelles lorsqu'elles s'exercent, sans inégalité de force économique et sans fraude, sur le terrain des intérêts purement matériels. Mais ces conditions idéales de la liberté économique ne sont pas toujours réalisées, et la loi réapparaît avec son action tutélaire lorsqu'elles font défaut. Pour contenir dans la voie légitime ou redresser le jeu des forces individuelles, la société ne peut se passer d'une certaine organisation ou réglementation économique. Au surplus, cette organisation sera, selon les principes qui ont été formulés (n[os] 23 et 40), d'autant plus réservée que les forces individuelles se montreront plus aptes à remplir leur fonction sociale, et mieux équilibrées les unes par les autres.

Ainsi considérée, la législation économique se transforme progressivement, et devient un inépuisable sujet d'examen. Tous ceux donc qui ne croient pas que le dernier mot de la sagesse soit renfermé dans la banale formule du *laissez-faire*, doivent comprendre qu'il importe d'étudier à égal titre l'action des forces libres et celle de la loi, de se rendre un compte exact des réactions respectives qu'elles exercent l'une sur l'autre. C'est dire que la législation et l'économie politique sont deux sciences sœurs, trop longtemps étrangères l'une à l'autre, mais qui doivent à l'avenir se prêter un mutuel appui. Telle est toujours notre conviction scientifique et la principale raison d'être de cet ouvrage.

II.

Bibliographie sommaire de l'économie politique.

I. **Œuvres des anciens économistes.** — Sans parler des éditions originales et des réimpressions parues en Angleterre et en France, les principales œuvres des anciens économistes sont réunies dans une collection formant 15 vol. in-8° (Guillaumin) sous ce titre : *Collection des principaux économistes.* Elle renferme les œuvres d'Adam Smith (2 vol.), de Malthus (2 vol.), de Ricardo (1 vol.), de J.-B. Say (4 vol.), de Turgot (2 vol.), puis 4 vol. d'écrits divers sous les titres suivants : 1° *Économistes financiers du XVIII[e] siècle* (1 vol.), (Vauban, Boisguillebert, Melon, Dutot); 2° *Physiocrates* (Quesnay, Dupont de Nemours, Mercier de la Rivière, Beaudeau, Le Trosne) (1 vol.) et *Mélanges* (2 vol.), (David Hume, Forbonnais, Condillac, Condorcet, Lavoisier, Franklin, Necker, l'abbé Galiani, l'abbé Morellet, Montyon, Ben-

tham). On doit signaler parmi les exposés élémentaires de cette collection : le *Catéchisme* et le *Traité d'économie politique* de J.-B. Say, *Principes d'Économie politique* de Malthus et de Ricardo, la *Science du bonhomme Richard* de Franklin, etc.

Une petite bibliothèque économique (publiée sous la direction de M. Chailley) comprend les œuvres choisies d'Adam Smith, Ricardo, Malthus, Turgot, Say, St. Mill, Cobden, Bastiat et en outre de Sully, Vauban, Hume, Bentham, Fourier, Le Play. — De Montchrétien, *Traicté de l'Œconomie politique*, 1615, a été édité par Funck Brentano, 1889 (V. sur les œuvres des anciens économistes ci-dessus, Append. I, n°s 1 à 8).

II. **Petite bibliothèque économique contemporaine.** — Une bibliographie complète de la science économique ferait la matière de plus d'un volume, et répondrait imparfaitement à l'objet que nous avons en vue : donner les indications d'ouvrages les plus utiles à consulter pour l'étude de l'économie politique. Nous excluons à dessein l'indication des monographies : les plus importantes ont été citées en note à propos des différents sujets dont elles traitent, et nous nous bornons à la nomenclature par ordre chronologique[1] d'un certain nombre de traités généraux et d'ouvrages qui, sous des titres quelconques, contiennent l'exposé des principes de l'organisation économique. Il nous a paru convenable de mentionner sans distinction d'opinions et ans appréciation ceux de ces traités ou ouvrages que recommandent soit le mérite intrinsèque, soit la notoriété acquise. Les personnes qui veulent acquérir une certaine érudition économique et se former une doctrine personnelle ont intérêt à connaître les uns et les autres. Le seul classement que nous eussions pu nous permettre eût été fondé sur l'étendue même des ouvrages, mais, parmi les exposés succincts, il en est plusieurs qui s'adressent à des esprits déjà préparés, tandis que d'autres plus étendus ont un caractère élémentaire. On trouvera à cet égard quelque indication dans l'énoncé même des titres.

STORCH, *Cours d'Économie politique*, 1815.

VON THÜNEN, *Der Isolirte Staat.*, 1820.

DESTUTT DE TRACY, *Traité d'Écon. polit.*, 1 vol. in-8, 1823.

DE SAINT-CHAMANS, *Nouvel essai sur la Richesse des nations*, 1824, refondu sous le titre de *Traité d'Économie publique*, 3 vol. in-8, 1852.

BLANQUI, *Précis élémentaire d'Écon. polit.*, 1 in-8, 1825, 2e édit., 1857.

DE SISMONDI, *Nouveaux principes d'Écon. polit.*, 2 in-8, 1819; 1827, 2e édit.

[1] Les rangs sont déterminés d'après la date des premières éditions toutes les fois qu'il nous a été possible de l'indiquer.

Droz, *Économie politique*, 1 in-8, 1829.

Mac-Culloch, *Principes d'Économie politique*, 2 in-8, 1830, 4e édit. trad. en franç.

Dunoyer, *Nouveau traité d'Économie sociale*, 2 in-8, 1830, refondu dans le *Traité de la liberté du travail*, 3 in-8, 1843.

Jones, *Essay on the distribution of Wealth*, 1831.

Whately, *Introductory lectures on political economy*, 1 in-8, 1831.

Rau, *Lehrbuch der Politischen Ökonomie*, 2 in-8, 1826-1832, trad. franç. 1866; 8e édit., 1868.

Estrada (Florez), *Traité éclectique d'Écon. polit.*, 3 in-8, 1833.

Dutens, *Philosophie de l'Écon. polit.*, 2 in-8, 1835.

Senior, *Principes fondamentaux (Outlines) de l'Économie politique*, 1 in-8, 1836; trad. Arrivabene, en franç.

Carey, *Principles on political economy*, in-8, 1837, refondu sous le titre de *Principes of social science*, 1859, 2 in-8; trad. en franç. 3 in-8; du même, *Past Present and Future*, 1848.

Cournot, *Recherches sur les principes mathématiques de la théorie des richesses*, 1838; du même, *Principes de la théorie des richesses*, 1863; du même, *Revue sommaire des doctrines économiques*, 1877.

de Villeneuve-Bargemont, *Écon. polit. chrétienne*, 3 in-8, 1893.

List, *Das Nationale System der Politischen Oekonomie*, 1841; trad. en franç., 1851.

Rossi, *Cours d'Écon. polit.*, 4 in-8, 1843 à 1854.

Ott, *Traité d'Économie sociale*, 1844, 2e édit., 1892.

Scialoja, *Principes d'Écon. polit.*, in-8. 1844; trad. en franç.

Garnier (Jh), *Traité d'Écon. polit.*, 1 in-18, 1845, 9e édit., 1889.

Dunoyer, *La liberté du travail*, 1845.

Bastiat, *Harmonies*, 1 in-8, 1848; 8e édit., 1881; du même, *Sophismes économiques ou petits pamphlets*, 2 in-18, 1845 à 1850; 5e édit., 1883; *Cobden et la ligue. Le libre échange*, 2 in-18, 1845 à 1848; 4e édit., 1883.

Hildebrand, *Die National Ökonomie*, 1848.

Stanley Jevons, *Theory of political economy*, 1851.

Chevalier (Michel), *Cours d'Écon. polit.*, 2 in-8, 1845-1850, 2e édit., 1858 (3e vol. sur la monnaie), 1863.

Stuart Mill, *Principes d'Économie politique*, 2 in-8, 1848; trad. en franç. sur la 7e édit. anglaise; 3e édit. de la trad.

Ellis, *Principes élémentaires et leçons progressives*, trad. en franç., 2 in-18, 1850, 1851; 2e édit. de la trad.

Banfield, *Organisation de l'industrie*, 1 in-8, 1851; trad. en franç.

Peshine Smith, *Manuel d'Économie politique*, 1 in-18, 1854.

Von Stein, *Staatswissenschaft*, 2 in-8, 1852-1856; *Lehrbuch der national Okonomie*, 3e édit., 1887.

Roscher, *System der Volkswirthschaft*, 1854, 4 vol., 1885-1888, trad. en franç. de Wolowski sous le titre *Principes d'Écon. polit.*, 1857.

Knies, *Die politische Ökonomie*, 1855, 1re édit., nouvelle éd., 1883.

Le Play, *Les Ouvriers européens*, 6 in-8, 1855-1879; *La Réforme sociale*, 3 in-18, 1864, 7e édit., 1889; *L'organisation du travail*, 1 in-18, 1870, 5e édit.

de Molinari, *Cours d'Economie politique*, 2 in-8, 1855; 2e édit., 1863; *Les Lois naturelles de l'Écon. polit.*, 1 in-18, 1887; *Notions fondamentales d'Écon. polit.*, in-18, 1891.

Benard, *Les lois de la richesse*, 1 in-12, 1856, refondu sous le titre de l'*Influence des lois sur la répartition des richesses*, 1 in-8, 1874.

Cairnes, *Logical method of political economy*, 1857; nouv. édit., 1888; *Some leading principles of political economy*, 1874. nouv. édit., 1883.

Villiaumé, *Nouveau traité d'Écon. polit.*, 2 in-8, 1857, 3e édit., 1865.

Baudrillart, *Manuel d'Écon. polit.*, 1 in-12, 1857-1871, 5e édit.; *Des rapports de la Morale et de l'Écon. polit.*, 1 in-8.

Courcelle-Seneuil, *Traité d'Écon. polit.*, 2 in-8, 1857, 3e édit., in-18, 1892.

Rapet, *Manuel de morale et d'Écon. polit.*, 1 in-18, 1858, 3e édit.

de Metz-Noblat, *Les lois économiques*, 1 in-8, 1861, 2e édit. in-18, 1880.

Passy (Fréd.), *Leçons d'Écon. polit.*, 2 in-8, 1861.

Cherbuliez, *Précis de la science économique*, 2 in-8, 1862.

Périn, *De la richesse dans les sociétés chrétiennes*, 2 in-8, 1862.

Du Mesnil-Marigny, *Catéchisme d'Écon. polit.*, 1 in-18, 1863, 2e édit.

Schulze-Delitzsch, *Cours d'Économie polit. à l'usage des ouvriers*, 1863, trad. franç. Rampal, 2 in-12, 1874.

Dietzel *Die Wolkswirthschaft*, in-8, 1864.

Rivet, *Du Droit et de l'Écon. politique*, 1 in-8, 1864.

Minghetti, *Des rapports de l'Écon. polit. avec la morale et le droit*, 1 in-8, 1865.

A. Walker, *Science of Wealth*, 1866.

Batbie, *Cours d'Économie politique*, 2 in-8, 1866.

Le Hardy de Beaulieu, *Traité élémentaire d'Écon. politique*, 1 in-18, 1867.

Clément (A.), *Essai sur la science sociale*, 2 in-8, 1868.

Wolkoff, *Précis d'Écon. polit. rationnelle*, 1 in-18, 1868.

Levasseur, *Cours d'Économie rurale, industrielle et commerciale pour l'enseignement secondaire spécial*, 1 in-18, 1868, 4e édit. 1883.

MENGER, *Grundsätze der Volkswirthschatslehre*, in-8°, 1871; du même, *Untersuchungen über die Methode der Socialwissenschaften*, in-8, 1883.

STANLEY JEVONS, *The theory of political economy*, 1 in-8, 1871, 3ᵉ édit., 1889.

BLOCK, *Petit manuel d'Écon. polit*,, 1 in-18, 1872, 6ᵉ édit., 1879; *Les progrès de la science économique*, 2 vol. in-8, 1890.

MACLEOD, *The principles of economical philosophy*, 1872 à 1875, 2 in-8; *The elements of economics*, 2 in-8, 1881-1886.

COSSA, *Primi elementi di Economia politica*, in-16, 1874, 8ᵉ édit., 1888, trad. Gide en franç., in-12, 1889; du même, *Introduzione allo studio dell'Economia politica*, 1892.

LAMPERTICO, *Economia dei popoli*, 1874.

WALRAS, *Éléments d'Écon. polit. pure*, 1 in-8, 1874, 2ᵉ édit., 1889; du même, *Théorie mathématique de la richesse*, 1883.

SCHÆFFLE, *Bau und Leben des socialen Körpers*, 1875-1878, 4 part., 1881.

SCHMOLLER, *Grundfragen der Volkswirthschaft*, in-8, 1875.

SYMES, *Outlines of an industrial science*, 1876.

COQ (Paul), *Cours d'Écon. industrielle à l'école Turgot*, 1 in-18, 1876.

PIERRET, *Traité élémentaire d'Économie politique*, 1 in-18, 1876.

CRUMP, *A new departure in the domain of political economy*, 1 in-8, 1876.

LE ROUSSEAU, *Éléments d'Écon. polit. progressive*, 1 in-18, 1876.

ROZY, *Traité élémentaire d'Écon. polit.*, 1 in-18, 1877.

MAC-KEAN, *Manuel of social science* (abrégé de la science sociale de Carey), 1 in-18, 1877.

SMITH (Fr.), *Écon. polit. ancienne et nouvelle*, 1 in-18, 1878.

DAMETH, *Introduction à l'étude de l'Écon. polit.*, 1 in-8, 1878.

FAUCONNIER, *La question sociale*, 1 in-12, 1878.

CLIFFE LESLIE, *Essays on political and moral philosophy*, 1 in-8, 1878, 2ᵉ édit., 1888.

CAUWÈS, *Précis du cours d'économie politique*, 2 in-8, 1878-1880.

FOY, *Essai sur les principes de l'Écon. polit.*, 2 in-8, 1879; 2ᵉ édit., 1891.

SARCHI, *Lettres sur l'Écon. polit.*, in-12, 1879.

DUHRING, *Kritische Geschichte der national Okonomie und des Socialismus*, 1 in-8, 1879.

DE BROGLIE, *Libre échange et impôt* (chap. sur les principes de l'Écon. politique), 1 in-8, 1879.

ARNAULT, *Résumé d'un cours d'Écon. polit.*, 1 in-18, 1879.

WORMS, *Exposé élémentaire de l'Écon. polit.*, 1 in-18, 1880.

Hervé-Bazin, *Traité élémentaire d'Écon. polit.*, 1 in-18, 1880; 2e édit., 1884.

Habert, *Leçons familières d'Écon. polit.*, in-12, 1880.

Yves Guyot, *La science économique*, in-18, 1881; 2e édit., 1887.

Leroy-Beaulieu, *Essai sur la répartition des richesses*, 1 in-8, 1881.

Böhm-Bawerk, *Güterlehre*, in-8, 1881.

Lilienfeld, *Gedanken über die Socialwissenschaft*, 5 part., 1881.

Lescarret, *Notions d'Écon. polit.*, 1 in-12, 1882.

Jourdan, *Cours analytique d'Écon. politique*, 1 in-8, 1882; 2e édit., 1890; *Du rôle de l'Etat dans l'ordre économique*, 1 in-8, 1882.

De Laveleye, *Éléments d'Écon. polit.*, in-18, 1882; 3e édit., 1890.

Joly, *Notions d'Écon. politique*, in-12, 1882.

Elder, *The principal subject of political economy*, in-12, 1882.

Thompson, *Elements of political economy*, in-12, 1882.

Fawcett, *Political economy*, in-8, 6e édit., 1883.

Fr. Walker, *Political economy*, 1883; 3e édit., 1889.

Sigdwick, *Principles of political economy*, 1883; 2e édit., 1887.

Ch. Gide, *Principes d'Économie politique*, in-18, 1884; 3e édit., 1891.

Villey, *Traité élémentaire d'Économie politique*, in-8, 1885.

Bagehot, *Postulates of english political economy*, 1885.

Cohn, *System der National Oekonomie*, 2 in-8, 1885-1889.

Cunningham, *An essay of political economy*, 1885.

Olozaga y Salva *Tratado de economia politica*, 2 in-8, 1885.

Patten, *Premises of political economy*, in-12, 1885; du même, *Theory of dynamic economics*, 1892.

Clark, *Philosophy of wealth*, in-8, 1887.

Funck Brentano, *Nouveau précis d'Économie politique*, in-18, 1887.

Leroy-Beaulieu *Précis d'Écon. politique*, in-18, 1888; 3e édit., 1891.

Beauregard, *Éléments d'Économie politique*, in-12, 1889.

Coste, *Nouvel exposé d'Écon. politique*, in-18, 1889.

Lunt, *Present condition of economic science*, in-18, 1889.

Neurath, *System der socialen und politischen Ökonomie*, in-8, 1889.

Sax, *Grundlegung der theoret. Staatswirthschaft; Die Neuesten Forschritte der Nationaloekonomie theorie*, in-8, 1889.

R. Ely, *Introduction to political economy*, 1889.

Pantaleoni, *Principi d'economia pura*, in-12, 1890.

Adler *Leitfaden, der Volkswirthschaftlehre*, 2e édit., 1890.

Schönberg, *Handbuch der politischen Ökonomie*, 3 vol., 3e édit., 1890-1891[1].

[1] Le traité de Schönberg et celui de Wagner ci-dessous mentionné sont des œuvres considérables entreprises, la première avec la collaboration de nombreux économistes (environ une trentaine), chacun chargé de traiter

MARSHALL, *Principles of economics*, in-8, 1890; 2e édit. 1892.

GUNTON, *Principles of social economics*, in-12, 1891.

HOUDARD, *Premiers principes d'Écon. politique*, in-12, 1892.

DEVAS, *Political economy*, in-8, 1892.

LIESSE, *Leçons d'Économie politique*, in-18, 1892.

J. RAMBAUD, *Traité élémentaire d'Écon. politique*, 1 in-12, 1892.

WAGNER, *Lehr und Handbuch, der politischen Ökonomie, Grundlegung*, 3e édit., 1re partie et 2e, in-8, 1892-1893.

VON PHILIPPOVICH, *Grundriss der Politischen Ökonomie*, 1 vol. in-8 paru, 1893.

III. Dictionnaires. Publications périodiques.

A. DICTIONNAIRES : 1° *Dictionnaire de l'Économie politique*, publié sous la direction de Coquelin et Guillaumin, 2 in-8, 1852-1854.

2° *Dictionnaire universel du Commerce et de la Navigation*, publié sous la direction de Guillaumin, 2 in-8, 1873.

3° *Dictionnaire d'Écon. Polit.*, de A. Clément et Cherbuliez.

4° *Répertoire général d'Économie politique ancienne et moderne*, par Sandelin, 6 gr. in-8, 1866.

5° *Nouveau dictionnaire d'Économie politique*, publié sous la direction de MM. Léon Say et Chailley, 2 in-8, 1891-1892.

6° *A dictionary of political economy*, Palgrave, 1re partie, 1891.

6° MULHALL, *Dictionary of statistics*, 2 édit., 1892.

7° *Dictionnaire des Finances*, publié sous la direction de MM. Léon Say, Foyot et Lanjalley, in-8°, 1891-93.

8° *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, publié sous la direction de MM. Conrad, Elster, Lexis, Löning, in-4 (4 prem. vol. parus), 1890-1892.

B. PUBLICATIONS PÉRIODIQUES :

α) FRANCE.

Journal des économistes, fondé en 1841 par Guillaumin, 4 vol. in-8 par an.

La *Revue d'Économie Politique* (Ch. Gide, Schwiedland, Villey, Cauwès), 1 vol. par an depuis 1887.

Journal de la société de statistique de Paris depuis 1860, 1 vol. par an.

La Réforme sociale depuis 1881, 2 vol. par année; *Bulletin de la société d'Écon. sociale*, de 1865 à 1885, 9 vol.

Les *Annales économiques* depuis 1885. 2 vol. par an.

La *Science sociale* (directeur Demolins), depuis 1886, 2 vol. par an.

une partie spéciale; le second avec celle de trois économistes seulement, Dietzel pour l'économie politique théorique, de Bücher pour l'industrie et le commerce, de Buchenberger pour l'agriculture et l'économie rurale.

L'*Association catholique*, revue des *questions sociales* depuis 1876.

La *Revue socialiste* (directeur Benoît Malon), depuis 1885, 2 vol. par an.

Économiste français, de Jules Duval de 1862 à 1870 (Journal hebdomadaire).

Économiste français, publié par M. Leroy-Beaulieu, depuis 1873 (Journal hebdomadaire, 2 vol. par an).

Le *Travail national* (Journ. hebdom.), depuis 1884, 1 vol. par an.

Le *Monde économique*, publié par M. Beauregard, depuis 1890, 2 vol. par an.

La *Réforme économique*, publiée par M. Domergue, 1892.

β) ANGLETERRE ET ÉTATS-UNIS.

Economist (Journal hebdomadaire), depuis 1843, Londres, 2 vol. par an.

Journal of the Royal Statistical Society, un vol. par an depuis 1838.

The economic Review, Oxford, depuis 1890.

Political science quarterly, New-York, depuis 1890.

γ) ALLEMAGNE ; AUTRICHE-HONGRIE.

Zeitschrift für die Gesammte Staatswissenschaften de Schæffle, Tubingue, depuis 1844, 1 vol. par an.

Jahrbücher für national Okonomie, de Hildebrand et Conrad, Iena, de 1863 à 1892, 2 vol. par an.

Jahrbuch für Gesetzgebung und Volkswirthschaft de Brentano, continuation de Schmoller, Leipzig, depuis 1877, 1 vol. par an.

Vierteljahrschrift für Volkswirthschaft de Braun, Berlin 4 vol. par an depuis 1863.

Zeitschrift für Volkswirthschaft de Böhm-Bawerk, Leipzig, 1892-1893, faisant suite aux *Mittheilungen* de la Société d'Économie politique autrichienne, publiées depuis 1888.

Zeitschrift für Social und Wirthschaftsgeschichte de Baüer, Fribourg-en-Br. 1893.

δ) ITALIE.

Economista d'Italia, Rome, 1 in-4° par an depuis 1869.

C. ANNUAIRES ; ALMANACHS.

Annuaire de l'Économie politique et de la Statistique, depuis 1844. Paris, 1 in-18 par an.

Almanach de Gotha (2e partie).

American Almanach, depuis 1878, 1 vol. in-12 par an.

Uebersichten der Volkswirthschaft de Neumann Spallart, depuis 1878, continuation Juraschek.

Annuaire statist. de la Norvège de Strom (annuel).

States man's Yearbook, 30e année, 1893, 1 vol. in-12 par an.

Au nombre des publications périodiques, on peut ranger les publications annuelles des associations en vue des études économiques et sociales, celles de l'*Association* anglaise, *for promotion of social science* (1 vol. in-8° par an depuis 1858); de la Société française pour l'Avancement des sciences qui comprend une section économique (1 vol. in-8°, depuis 1873); du *Verein für social Politik* (les *Schriften* de cette association forment 51 vol. de 1872 à 1892); de la société d'économie politique de Berlin, *Zeitfragen Volkswirthschaftliche*, 107 fasc., 1879-1892; de l'*American economic association* depuis 1887; de l'*American academy of political and social science*, *Annals* depuis 1890.

Bien que n'ayant pas une périodicité régulière, on peut rattacher à la même catégorie les grands recueils de dissertations scientifiques : notamment celui du séminaire de Halle, publié par Conrad, 1877 à 1892, 8 vol. et les *Forschungen Staats und Socialwirthschaftliche* de Schmoller, 1878 à 1891, 11 vol.

IV. **Documents officiels.** — Un grand nombre de ces documents ont été mis à contribution et cités dans le cours de cet ouvrage. Il n'est utile d'y revenir que pour procéder à un classement général et signaler les principales sources.

1° Documents parlementaires. (Rapports, discussions, enquêtes parlementaires) : Collections du *Moniteur* et du *Journal officiel;* Impressions du Sénat et de la Chambre des députés; — Collection des archives parlementaires (Mavidal et Laurent), 122 vol. in-8° jusqu'en 1892; — Budgets et comptes généraux de l'administration des finances, etc.

Consulter les documents parlementaires des autres pays, notamment pour l'Allemagne, la Prusse et l'Autriche, les *Verhandlungen* et les *Aktenstücke* du *Reichstag*, du *Landtag* et du *Reichsrath*, la grande collection des *Statutes* du Parlement anglais, suivis d'une table jusqu'en 1890.

II. Documents administratifs. On peut les répartir en plusieurs catégories : α) les procès-verbaux de Conseils administratifs ou de Conférences internationales; β) Enquêtes; γ) Statistiques et informations commerciales; δ) Rapports de missions; documents relatifs aux Expositions universelles.

α) *Procès-verbaux de Conseils administratifs :* Sessions du Conseil supérieur du Commerce, de l'Assistance, du Travail, du Conseil supérieur de statistique, de la Commission des chemins de fer, de la Commission du Crédit agricole, du Cadastre, etc., etc. Procès-verbaux et discussions des Conférences internationales : conférences monétaires, commission internationale du mètre, conférences internationales de statistique.

β) *Enquêtes.* — Les plus importantes sont les enquêtes sur la marine marchande, sur le régime commercial de la France et le traité de 1860, sur les conditions du travail à l'étranger (Rapports publiés par le ministre des affaires étrangeres, 1890-1892); l'enquête agricole, l'enquête sur les sucres, les engrais, le régime de l'impôt sur les boissons, les prud'hommes et les brevets, etc., etc.

Le gouvernement anglais a publié un grand nombre de *Reports* sur les sujets les plus variés.

γ) *Statistiques et informations économiques industrielles ou sociales.* — Les statistiques officielles sont générales ou spéciales. Plusieurs de ces dernières reçoivent la publicité du *Journal officiel*; telles sont les statistiques du mouvement de la population, de la production et de la consommation des céréales, des recettes des chemins de fer, du mouvement de la production et de la consommation des alcools, de la production des combustibles minéraux et des métaux industriels, des explosions des chaudières à vapeur, des caisses d'épargne, etc., etc..... D'autres plus spéciales et plus détaillées, sur plusieurs des sujets déjà énumérés, font l'objet de publications émanées des services de statistique des différents ministères. Les principales de ces publications relatives plus spécialement aux matières économiques sont :

Ministère de la justice : Compte général de la justice civile (56 vol.); compte général de la justice criminelle (65 vol.).

Ministère de l'intérieur : Recensement quinquennal de la population, 3 vol. 1876, 1881, 1886; Situation financière des communes (depuis 1836; annuel depuis 1878); Compte des opérations du service vicinal (annuel depuis 1868); Statistique des sociétés de secours mutuels (annuelle depuis 1852); Statistique générale de l'Algérie (triennale depuis 1867). En outre, le même département a publié sans périodicité des statistiques sur les enfants assistés, les aliénés, les bureaux de bienfaisance, les monts-de-piété, les hospices, l'émigration, etc., etc...

Ministère des travaux publics : Documents statistiques sur les chemins de fer, depuis 1855, Situation annuelle, Documents financiers, Résultats d'exploitation, etc.; Statistique de la navigation intérieure; Routes nationales; Recensement de la circulation. Classement des travaux; Relevé du tonnage; Marchandises transportées sur les voies navigables (annuelle); Statistique de l'industrie minérale et des appareils à vapeur (annuelle depuis 1879). — Ce département publie en outre le *Bulletin du ministère des travaux publics*, depuis 1880, 2 vol. par an.

Administration des postes : Mouvement des correspondances; Rapport annuel sur la Caisse d'épargne postale.

Ministère de l'instruction publique : Statistiques des trois ordres d'enseignement.

Ministère de l'agriculture : Statistique agricole (annuelle depuis 1881); État définitif des récoltes (annuel depuis 1881). Le *Bulletin du ministère de l'agriculture* (depuis 1882). Enquête décennale de 1882; Statistique forestière.

Administration des colonies : Statistiques coloniales faisant suite aux Notices publiées depuis 1837.

Ministère de la marine : Statistique des pêches maritimes (depuis 1866).

Ministère des finances : Comptes annuels de l'exploitation du monopole des tabacs, de la direction des Monnaies; Tableaux du commerce extérieur, décennaux, annuels et mensuels depuis la Restauration, ces derniers, depuis 1861; Tarifs douaniers; Tableaux annuels du cabotage. Enfin, à partir de 1877, le Ministère des finances publie un *Bulletin mensuel de statistique et de législation comparée* (2 vol. par an) donnant d'abondantes informations pour la France et les pays étrangers sur le crédit public, les impôts, les monopoles de l'État, les budgets, le commerce extérieur, les banques, les métaux et les monnaies, les postes, les chemins de fer, la navigation, les tarifs de douanes, la propriété, les salaires, la richesse publique, etc...

Ministère du commerce : Dénombrements de la population depuis 1841 (10 vol. dernier paru, 1888). Bulletin du Conseil supérieur de statistique, depuis 1886. Annales du commerce extérieur à partir de 1843; Bulletin consulaire, 13 vol. depuis 1876; Rapports de la Commission permanente des valeurs de douanes à partir de 1848. Depuis 1891, l'Office du travail a un organe officiel, le bulletin de l'Office du Travail.

C'est au ministère du commerce qu'est établi le service de la Statistique générale de la France. Ce service publie : 1° la Statistique générale composée de deux séries jusqu'en 1871 : 1re série, de 1835 à 1852, 14 vol. (territoire, population, commerce, agriculture, industrie, établissements de bienfaisance, de répression, etc.); 2e série, de 1851 à 1871, 20 vol. (territoire et population, assistance publique, statistique agricole, industrielle, prix et salaires, etc.); 2° la Statistique annuelle depuis 1871, 21 vol.

Depuis 1878, le service de la Statistique générale donne un *Annuaire statistique de la France*, excellente publication qui, régulièrement, contient les informations les plus récentes sur le territoire, la population, l'émigration, les cultes, la justice, les établissements pénitentiaires, l'assistance publique, les institutions de prévoyance, l'instruction publique, les beaux-arts, l'agriculture,

l'industrie, les salaires, le commerce, la navigation, les pêcheries, les voies de communication, chemins de fer, postes, banques, monnaies, les assurances, incendies et sinistres agricoles, documents relatifs à l'armée, aux finances, aux impôts, octrois, à l'Algérie et à nos possessions coloniales. C'est un véritable compendium de tous les documents, émanant des diverses administrations publiques.

Nous ne devons pas enfin omettre de mentionner les publications de la statistique graphique. Pour nos administrations publiques, les principales sont : l'*Atlas agricole de la France*, la *Statistique des principales industries de la France*, l'*Album de statistique graphique* du Ministère des travaux publics (1880-1892), l'*Album de statistique financière*, 1881 et 1889. *Album de statistique graphique* du Ministère de l'Instruction, 3 vol. parus[1].

A côté de ces statistiques des administrations de l'État, signalons celles de la ville de Paris : *Recherches statistiques sur la ville de Paris*, 6 vol. de 1816 à 1856 ; le *Bulletin de statistique municipale*, depuis 1865, enfin et surtout les *Annuaires statistiques de la ville de Paris*, 1 vol. par an depuis 1880[2].

A l'étranger, des Offices ou Bureaux de statistique ont assuré le service d'informations par des publications qu'on peut diviser comme les nôtres en deux catégories : les statistiques spéciales et les statistiques générales. Parmi les premières on recourra aux publications anglaises du *Board of Trade Journal*, à celles du Bureau de Washington *Reports of the commissioneers of labor*, spécialement sur certaines questions sociales, salaires, condition spéciale des ouvriers de l'industrie métallurgique, des employés des chemins de fer, des ouvriers des grandes villes, etc.

Les principales statistiques officielles générales des pays étrangers sont comprises dans les recueils suivants : pour l'Allemagne : *Statistik des deutschen Reichs*, Berlin, 1872 à 1892, 120 vol. in-4° ; pour la Prusse : *Statistik Preussische* du Bureau de Berlin, 115 fascicules; pour l'Autriche : *Statistik Oesterreichische* de la commission centrale de Vienne, 34 vol. ; pour l'Italie : *Annali di statistica*, de 1871 à 1890, 44 vol. en 3 séries.

Quant au service postal, deux statistiques générales sont publiées annuellement à Berne depuis 1885 par le Bureau international de l'Union postale et de l'Union télégraphique.

De nos annuaires statistiques on peut rapprocher plusieurs publica-

[1] Des publications analogues ont paru à l'étranger, bornons-nous à signaler l'*Album of agricultural statistics of the United States*, 1890.

[2] V. Levasseur, *La statistique officielle en France*, 1885, et Turquan, *Manuel de statistique pratique*, 1891, p. 17 et suiv.

tions officielles de l'étranger. Le gouvernement belge publie depuis 1870 un *Annuaire statistique*. Le *Board of Trade* donne aujourd'hui annuellement trois recueils synoptiques de statistique : 1° *Statistical abstract for the United Kingdom* (1 vol. par an depuis 1852); 2° *Statistical abstract for the colonial and other possessions* (1 vol. par an depuis 1862); 3° *Statistical abstract for the principal and other foreign countries* (1 vol. par an depuis 1879). A l'imitation de l'Angleterre, les États-Unis ont une publication annuelle depuis 1876 : *Statistical abstract for the United states.*

δ) *Rapports de missions. Documents relatifs aux Expositions universelles. Congrès.* — Un certain nombre de rapports de missions ont été publiés; il faut citer en première ligne ceux de Ruoltz sur la houille, de M. Malézieux sur les travaux publics, de MM. Lavoinne et Pontzen sur les chemins de fer aux États-Unis, etc...

Les rapports de la Commission supérieure française aux Expositions internationales de Londres (1862), de Paris (1867), de Vienne (1873), de Philadelphie (1876) et du jury international aux Expositions de Paris de 1867, de 1878 et 1889, forment une collection considérable où abondent les informations relatives au progrès de l'industrie. Les Rapports de groupes de chacune de ces trois Expositions sont précédés d'un rapport général, celui de 1867 dû à la plume de Michel Chevalier, celui de 1878 à celle de M. Jules Simon; celui de 1889 est l'œuvre de M. Alf. Picard. Enfin, les procès-verbaux des discussions des congrès internationaux tenus lors des Expositions de 1878 et de 1889 ont été publiés[1]. Les plus intéressants, au point de vue des questions économiques, sont les congrès de l'agriculture, de la démographie, de la propriété industrielle et de la propriété artistique, des institutions de prévoyance, de l'assistance, puis le congrès colonial, celui du développement et de

[1] Nous ne donnons ici ni les documents statistiques n'ayant qu'un caractère privé, ni les travaux sur la statistique considérée comme science. Quelques-uns des premiers ont pourtant une valeur considérable et nous en avons fait usage. Rappelons notamment ceux de Engel, de Soetbeer, de Haupt pour l'Allemagne, de Levasseur, de Foville pour la France. Quant aux traités de statistique qui donnent non des éléments de fait des constatations sociales mais les méthodes, les classifications, les procédés de recherche, nous n'avions, dans un cours d'économie politique, pas plus à en donner la liste qu'à en analyser les enseignements. Qu'il nous suffise de renvoyer aux ouvrages les plus récemment publiés, ceux de M. Block, *Traité théorique et pratique de la statistique*, 2 in-8°, 1886; de Haushofer, *Handbuch der Statistik*, 1 in-8°, 1882, Vienne; de Meitzen, *Geschichte, Theorie und Technik der Statistik*, 1 in-8°, Berlin, 1886; Smith, *Statistics and Economics*, New-York, 1888; Walcker, *Grundriss der Statistik*, 1889, Berlin; Westergrad, *Grundzuge der Theorie der Statistik*, 1890, Iéna; Turquan, *Manuel de statistique pratique*, in-8°, 1891, Paris.

l'amélioration des moyens de transport du commerce et de l'industrie, de l'unification des poids et mesures, etc., etc.

Un congrès international de statistique a tenu plusieurs sessions de 1853 à 1876. Sous ses auspices furent publiées plusieurs statistiques internationales depuis 1876. (La France a publié la statistique internationale de l'agriculture, la Suède celle de la population, l'Italie, des banques d'émission, l'Autriche-Hongrie la statistique des grandes villes.) Un institut international de statistique, composé presque exclusivement des directeurs de la statistique des différents pays a été fondé en 1885. Il a entrepris la publication d'un Bulletin (4 vol. et un fasc. du 5e ont paru).

III.

Additions et corrections.

TOME I.

38. 250. Il est maintenant bien avéré que les formes de coopération sociale chez les peuples arriérés comme aux âges anciens de la civilisation, sont très-différentes de celles que nous constatons dans nos sociétés. La spécialisation des industries n'y est pas faite; aussi bien les courants d'échange qui s'établissent plus tard lorsque l'agriculture et l'industrie se sont constituées, n'existent pas encore (n° 78). Le cadre primitif de l'activité économique est la famille patriarcale (n° 38). Nous avons décrit (n° 250) les phases successives de développement sur lesquelles aucun dissentiment ne peut exister : l'industrie domestique ou de la famille patriarcale, l'industrie manouvrière, l'industrie fabricante des métiers, l'industrie manufacturière. Les formes d'industries s'élargissent avec le rayonnement des échanges : la famille patriarcale se suffit à peu près à elle-même; l'industrie manouvrière pourvoit aux besoins de la consommation locale; elle est le complément d'une constitution principalement agricole; dans cette phase souvent l'artisan est nomade. L'industrie fabricante des métiers correspond à la constitution économique des cités du Moyen-âge; c'est une industrie sédentaire dont les produits rayonnent dans la province, parfois au delà. L'âge de l'industrie manufacturière c'est l'âge de la grande industrie, celui de la production en vue de la consommation universelle.

Dans une étude très-remarquée, M. Bücher[1], étudiant la constitution industrielle des peuples arriérés, Norwégiens, Slaves du Sud, etc., établit la gradation suivante : 1° l'industrie du foyer (c'est l'industrie de la famille patriarcale) ; 2° travail loué ; 3° métiers ; 4° industrie à domicile ; 5° fabrique (dans le sens où nous prenons manufacture). Par travail loué, notre auteur entend celui de l'artisan lorsqu'il travaille à façon la matière fournie par celui qui doit consommer son produit. Par industrie à domicile, il désigne un mode de travail, semblable en ce sens que l'ouvrier façonne une matière qui ne lui appartient pas, mais différent en ce qu'il travaille pour le compte non du consommateur, mais d'un entrepreneur, d'un fabricant.

En réalité, le travail loué ne nous semble pas être une étape distincte de l'histoire de la coopération sociale, mais simplement une combinaison contractuelle qui se rencontre aux différents âges historiques. Elle coexiste même avec le travail de la famille patriarcale ; à Rome le maître loue le travail de son esclave qui a un métier (*locatio operarum*) quand ce travail n'est pas nécessaire aux besoins de sa *familia*. Le manouvrier de la campagne est un artisan qui tantôt travaille à façon tantôt confectionne ses produits avec une matière lui appartenant. Aujourd'hui encore, comme déjà à Rome, beaucoup de petits tailleurs font soit une *locatio operis* soit une vente des vêtements confectionnés par eux, sur mesure ou autrement. Le travail loué qui se fait chez le maître (*locatio operarum*) persiste à côté du métier sédentaire. Le travail loué à domicile par un fabricant se trouve aussi à côté du métier, c'est le cas du *canut* de l'industrie lyonnaise. Ce que M. Bücher appelle l'industrie à domicile se rencontre déjà au Moyen-âge, comme il le constate d'ailleurs lui-même. C'est donc une forme d'industrie qui coexiste avec le métier. L'emploi qui en est fait aujourd'hui, par la grande industrie, notamment par les grands magasins n'est pas chose nouvelle. Bien souvent l'atelier de la petite industrie qui travaille pour le compte d'un marchand n'est qu'une transformation du métier de l'artisan d'autrefois.

[1] Bücher, *Revue d'Écon. Polit.*, 1892, p. 623 et suiv. M. Schwiedland qui avait déjà traité ce sujet dans un article de la *Zeitschrift* de Böhm-Bawerk, que nous avons cité, l'a repris au point de vue surtout de l'antiquité et du Moyen-âge dans la *Revue d'Écon. Polit*, 1892, p. 1221 et suiv.

305. A l'appui de l'opinion que nous avons émise sur la possibilité pour un pays de petite culture d'utiliser l'outillage perfectionné, signalons l'emploi progressif des appareils à vapeur par notre agriculture : elle fait mouvoir 88.900 chevaux-vapeur (1890) dont une partie constitue une force motrice mise par location à la disposition des petites exploitations. De 1881 à 1890 la force des machines à vapeur a augmenté de 110 p. 0/0 au profit de l'agriculture et de 42 à 45 p. 0/0 seulement pour les industries minières, les industries métallurgiques, les industries textiles; de 21 p. 0/0 seulement relativement aux industries alimentaires.

349. La production des aciers en 1891 a été de 604.000 tonnes (chiffres provisoires), 638.000 tonnes (chiffres définitifs), mais c'est seulement celle des aciers ouvrés; nous n'avons pas donné le chiffre de la production en lingots 840.000 pour 1891. La production du fer (chiffres définitifs) ayant été dans le même exercice de 833.000, la production sidérurgique totale s'élève donc à près de 1,675,000 tonnes (V. *J. off.* du 9 mars 1893, p. 1227 et suiv.).

378. L'Allemagne a révisé en 1891 (loi du 7 avril) sa législation sur les brevets[1]. Les principes fondamentaux de la loi de 1877 ne sont pas modifiés, notamment l'examen préalable et les licences obligatoires, toutefois il est intéressant de constater que le fonctionnement de l'examen préalable a fait perdre à ce système beaucoup de ses partisans; un instant même on a pu se demander s'il serait maintenu. La loi nouvelle réorganise l'office des brevets chargé de procéder à cet examen, améliore la procédure à suivre, les voies de recours. La taxe, reconnue excessive, a été abaissée; elle reste encore trop élevée. Ce sont là des modifications de détail. Une innovation plus intéressante quoique plus contestable est l'institution de brevets qui permettent de faire sortir du domaine public une invention ancienne lorsque depuis plus de cent ans elle n'a été décrite dans aucun ouvrage ou recueil publiés en Allemagne. L'idée de ces brevets qu'on a ingénieusement nommés *brevets de résurrection* a été empruntée à la loi autrichienne de 1852. On en comprend le but

[1] V. t. I, p. 627, note 1. — Sur la loi du 7 avril 1891, V. Huard, *Bull. de la soc. de lég. comparée,* 1892, p. 558 et suiv.

d'utilité générale. Mais celui qui relève une invention tombée dans l'oubli a-t-il le même titre que l'inventeur à un monopole d'exploitation? La recherche des procédés industriels autrefois employés pourrait ce semble être encouragée d'une autre manière.

TOME II.

465. En 1891, le nombre des naissances s'est relevé à 866,377 en augmentation de 28,318 sur le chiffre de 1890. Il a été contracté 285,458 mariages soit 16,126 de plus qu'en l'année précédente. Quant au nombre des décès, il n'a guère varié : 876,882. Il y a eu encore un excédent des décès sur les naissances mais de 10,500 au lieu de 38,400 en 1890. La situation pour s'être un peu améliorée n'est donc pas beaucoup moins inquiétante.

En Algérie, au contraire, il y a régulièrement dans la population des colons français un excédent des naissances sur les décès de 3 à 4 p. 0/0 lequel a dans les dernières années dépassé 4,5 p. 0/0. La natalité qui est en France de moins de 22 p. 0/0 s'élève en Algérie pour nos nationaux à 40 p. 0/0. C'est un argument à ajouter à ceux que le passé fournit contre la thèse de l'inaptitude de la race française à la colonisation de peuplement (496).

477. On doit suivre avec attention tout ce qui est relatif à l'organisation des services d'hygiène publique à cause du péril de dépopulation dont nous sommes menacés. Les mesures sanitaires doivent être rendues obligatoires pour les communes (notamment en ce qui concerne les eaux potables), pour les habitations, pour les personnes : mesures préventives (*vaccination*), mesures répressives au cas de maladies infectieuses. Le projet de loi sur l'ensemble de cette matière a été l'objet d'un important rapport de M. Lenglet (V. Chambre, session 1892, *annexes*, p. 2162 et suiv.). A signaler aussi une proposition de loi relative à la dérivation et à l'adduction d'eaux potables encouragées par des subventions de l'État aux communes (Chambre, session 1892, *annexes*, p. 2219 et suiv.).

542. La loi du 2 août 1892 a réalisé en Autriche la réforme monétaire par l'adoption de l'étalon d'or avec la couronne comme unité monétaire (*Valuta*). Les traits généraux et le but de cette réforme qui n'était pas encore accomplie au moment de

l'impression du 2[e] volume, ont été indiqués à l'occasion du papier monnaie n° 1302, t. IV, p. 478, note 2. Il nous suffit d'y renvoyer.

555. 556. La conférence monétaire provoquée par l'initiative des États-Unis s'est réunie à Bruxelles (22 novembre et décembre 1892). Vingt puissances dont presque tous les États d'Europe, les États-Unis, l'Inde, le Mexique y étaient représentés. Les pays à étalon d'or sont peu disposés à modifier leur régime monétaire pour se rallier au bimétallisme. L'Angleterre a besoin du bimétallisme pour son commerce avec les peuples à étalon d'argent qui forment plus de la moitié de la population totale du globe, mais elle trouve très-bon que le bimétallisme, dont elle ne saurait se passer, continue d'être réalisé par d'autres à son profit. Les autres pays à étalon d'or, l'Allemagne, les pays scandinaves, le Danemark, la Roumanie, le Canada, l'Australie et depuis peu l'Autriche-Hongrie, sans avoir des intérêts aussi considérables que l'Angleterre sont portés aussi à désirer le *statu quo*, malgré tous ses inconvénients, la baisse des prix, la stagnation économique. L'idéal serait pour eux que les États bimétallistes (Union latine, États-Unis, Hollande), etc., reprissent la frappe libre de l'argent qu'ils ont dû suspendre, mais ils ne s'y prêteront pas. Les États-Unis et le Mexique ont, il est vrai, intérêt à assurer aux produits de leurs mines de larges débouchés et c'est plus ce qu'ils poursuivent qu'autre chose : c'est pourquoi à Bruxelles ils se sont refusés à toute mesure restrictive de la production de l'argent. Quant aux États bimétallistes d'Europe ce qu'ils veulent avant tout c'est restaurer la valeur de l'argent. Malheureusement ils ne peuvent le faire seuls, mais ils n'admettent pas que composant une population totale de 300 millions d'hommes ils doivent faire le jeu des pays à étalon d'or qui ont au total une population (y compris l'Autriche) qui n'est guère plus de moitié moindre. Si, dans l'ensemble du mouvement du commerce international, les États à étalon d'or entrent au moins pour un tiers, les nations bimétallistes ou monométallistes-argent ont la prépondérance au point de vue des intérêts comme au point de vue du nombre.

A la conférence de Bruxelles, le bimétallisme universel en présence de la résistance de l'Angleterre et de la réserve des autres pays à étalon d'or ne pouvait triompher. Le refus des

États-Unis de réglementer la production de l'argent a fait songer à d'autres mesures propres à en relever la valeur. Sur la proposition du délégué belge Montefiore Levi la conférence a accueilli l'idée de retirer graduellement les monnaies d'or inférieures à 20 francs et les billets de faible coupure de façon à élargir le cercle de la circulation de l'argent. Elle s'est ajournée à six mois (30 mai 1893). Arrivera-t-on à une entente? Le doute est plus permis que jamais. Les faits rendent cependant évidente la nécessité d'une réforme pratique : le cours de 40 pence pour l'once d'argent a été perdu : on est descendu à 38 pence, ce qui correspond au rapport de 1 à 24 1/2! La production de l'argent grandit toujours : de 4,237,000 kilog. en 1890 elle a passé à 4,465,000 kilog. en 1891! La production de l'or augmente aussi mais dans une mesure bien insuffisante pour répondre à la demande croissante qui en est faite (188,530 kilog. 1891 au lieu de 181,270 en 1890). A lui seul le Trésor des États-Unis retient plus d'un milliard et 1/2 d'or (1891), l'encaisse or de la Banque de France est d'importance au moins égale (1,660 millions fin mars 1893). La Banque impériale de Russie possède en or plus encore (1,850 millions octobre 1892). Et ce n'est qu'une partie du stock monétaire-or évalué pour la France à près de 4 milliards, pour les États-Unis à 3 1/2 milliards et pour la Grande-Bretagne à près de 3 milliards.

580. Aucune suite n'a été donnée à l'important projet de loi de 1890. On semble avoir reculé devant la lourdeur de la tâche, mais à l'improviste et sans discussion, dans la séance du 16 mars 1893, la Chambre a voté, après déclaration d'urgence, une réforme partielle de la loi de 1867 sur les sociétés, dont elle était saisie par l'effet de propositions d'initiative parlementaire (Thellier de Poncheville et G. Graux). Si la Chambre s'était bornée à renforcer la responsabilité des souscripteurs d'actions, à décider que les actions resteront nominatives jusqu'à entière libération, à édicter la solidarité des cessionnaires intermédiaires et souscripteurs pour le montant de la souscription, on s'expliquerait que, à la suite de désastres financiers qui ont eu un énorme retentissement, la nécessité de cette réforme ait paru assez évidente pour être opérée au pied levé, mais en même temps la Chambre a sanctionné une innovation très-grave, infiniment dangereuse pour l'épargne populaire en abaissant le taux minimum des ac-

tions des sociétés en commandite, quel que soit le capital, de 500 francs (exceptionnellement 100 francs) à 25 francs! Heureusement il n'est pas à présumer que dans le cours de la législation cette réforme aboutisse, mais le vote du 16 mars peut être cité comme exemple de la hâte téméraire et inconsidérée avec laquelle les réformes législatives sont souvent résolues (V. Chambre, session 1893, *débats*, p. 978 et 979).

620. 636. Depuis juillet 1892, la question du renouvellement du privilège de la Banque de France n'a pas été reprise, mais cet établissement s'est vu attribuer l'un des avantages qui devaient resulter pour lui du projet de prorogation sans qu'il ait dû la payer d'aucune concession.

Le chiffre de ses émissions fixé au maximum à 3,5 milliards a été élevé à 4 milliards par la loi du 25 janvier 1893. On connaît la raison de la limitation du maximum d'émission qui n'existait pas avant 1870 lorsque le billet n'avait pas cours légal. La liberté d'émission illimitée n'est pas rétablie, mais la limite du maximum déplacée. L'élargissement immédiat du droit d'émission s'est révélé comme une nécessité pour défendre notre encaisse-or. Au 12 janvier 1893, la circulation avait presque atteint le maximum, 3,473 millions.

Pour les paiements à faire, la Banque n'avait plus qu'un jeu de 26 à 27 millions. Elle était forcée ou d'arrêter ses opérations d'escompte et d'avances sur titres ou de puiser dans son encaisse. A cause des nécessités du commerce extérieur et des exigences des gros paiements elle ne pouvait cependant pas payer exclusivement en argent. Aussi l'encaisse-or, qui au 12 janvier était monté à la somme sans précédent de 1700 millions, s'abaissa en une semaine de plus de 117 millions. Pour combattre les tentatives du dehors sur notre stock d'or, il fallut étendre la latitude d'émission. Il est seulement regrettable que le projet de renouvellement, retardé par les lenteurs parlementaires, n'ait pu être adopté avant que cette mesure de préservation d'intérêt national soit devenue nécessaire. L'ascension progressive de l'encaisse et de la circulation depuis le milieu de l'année 1892 eussent dû rendre plus prévoyant.

648. Au cours de l'année 1892 l'entente qui avait longtemps existé entre le parquet des agents de change et la coulisse a été rompue. Depuis, le projet de création d'un impôt sur les opé-

rations de bourse a porté la crise à l'état aigu. D'après le projet de loi du gouvernement voté par la Chambre (séance du 23 janvier 1893), l'impôt devait être perçu d'après les bordereaux des agents de change, pour les valeurs cotées, et d'après ceux des autres intermédiaires courtiers-coulissiers, pour les valeurs non cotées. C'était la consolidation du monopole des agents de change, leur Chambre syndicale pouvant admettre à la cote toutes les valeurs sans exception. On enlevait immédiatement à la coulisse les spéculations sur rentes représentant environ la moitié des négociations du marché libre, soit 40 milliards, répartie entre environ 200 établissements.

Le projet de la Chambre s'appuyait sans doute sur la législation existante, la coulisse n'étant que tolérée; mais il n'a pas paru au Sénat qu'une mesure aussi grave que la cessation de la tolérance et le retour au strict monopole des agents de change, avec la conséquence qui en pourrait résulter, à savoir la contraction des affaires sur la place de Paris que, en un mot, une modification de fait, aussi grave et aussi considérable, dût être opérée incidemment à propos d'une loi de finance. — Comment devra être levé l'impôt? C'est un point qu'il conviendra d'étudier de très-près. Il ne faudrait pas à l'inverse que, sans une réglementation préalable, la coulisse trouvât dans un texte fiscal une charte confirmant son existence de pur fait. La coulisse doit être soumise à des garanties. Actuellement elle n'en présente aucune. Un grand nombre d'établissements du marché libre sont dirigés par des agioteurs cosmopolites. Cette situation peut n'être pas sans danger pour le crédit public.

651 à 654. Le projet de loi voté le 16 mars 1893 (V. n° 580 de l'appendice III) autorise les propriétaires d'un nombre d'actions inférieur à celui déterminé par les statuts pour être admis aux assemblées générales à se réunir afin de former le nombre nécessaire et de se faire représenter par l'un d'eux. Il est certainement très-utile d'organiser la protection des titulaires d'actions isolées, trop abandonnés sans défense aux manœuvres des gros spéculateurs, mais il est difficile de concevoir que le projet n'ait rien fait en faveur des obligataires. Il s'est cependant produit récemment plusieurs faits propres à frapper l'esprit du législateur et à lui révéler l'opportunité de son intervention : sous le coup ou la menace de désastres financiers (Panama, chemins de fer

portugais) des syndicats d'obligataires se sont formés. Quels seraient sous nos lois actuelles les droits de ces syndicats? C'est un point très-douteux; ce qui est certain, c'est qu'en fait, plusieurs d'entre eux sont restés impuissants; il a même fallu élaborer un projet de loi spécial pour faciliter aux porteurs de titres du Panama les poursuites à fins civiles contre les administrateurs de cette société. Ce qui est certain aussi, c'est que la protection devrait être concomitante de l'appel au crédit, servir à conjurer les manœuvres coupables, à prévenir les désastres financiers. En Amérique, les intérêts des obligataires sont pris en main par des *trustees*, qui font l'émission des obligations; nous avons mentionné cette ingénieuse combinaison (n° 651), mais chez nous, en fait, ce procédé n'est guère praticable. Des traditions tout opposées sont fortement établies : les grandes sociétés font elles-mêmes les émissions; elles ne s'en dessaisiraient pas au profit d'autres spéculateurs. Rien ne garantirait, d'ailleurs, que les *trusts companies* seraient indépendantes de la société qui emprunte et, si cela avait lieu, rien ne garantirait non plus, à l'inverse, que la *trust company* ne tenterait pas des coups de spéculation contre la société d'actionnaires (n° 653). Le dualisme de la société d'obligataires et de la société d'actionnaires serait une source de complications et de conflits. La protection des obligataires doit être légale, organisée par prévoyance, mais elle doit être régularisée afin d'être purement défensive[1].

692. Pour faire jouir l'agriculture des crédits à long terme qui lui sont nécessaires, on a pensé, tantôt à la Banque de France, tantôt à une institution spéciale subventionnée par l'État. Le gouvernement paraît abandonner l'idée d'obliger la Banque de France à recevoir le papier agricole escompté par les syndicats. On sait que cette stipulation était contenue dans le projet de renouvellement du privilège. Depuis, l'idée d'une banque centrale de crédit agricole et populaire a repris faveur. Cette banque escompterait les effets à plus de trois mois, revêtus de deux signatures, dont celle d'un syndicat. En vue de favoriser la création d'une banque centrale de crédit agricole, le

[1] Comp., sur cette question, Beauregard, *Monde économique*, 17 et 24 décembre 1892.

gouvernement a déposé un projet de loi pour être autorisé à accorder à la société qui se constituera une garantie d'intérêt annuelle de 2 millions de francs au plus jusqu'à la fin de 1920 (V. Chambre, session 1892, *annexes*, p. 2159). Il serait très-regrettable que l'organisation du crédit agricole dût nécessiter une nouvelle extension du système pernicieux de la garantie d'intérêt.

706. A ajouter à la bibliographie de la protection douanière (p. 477, note 1) les deux ouvrages suivants qui, à des titres différents, méritent l'attention : 1° Sanz y Escartin, la *Cuestion economica,* Madrid, 1890. Dans les chapitres XIV à XIX (p. 181 et suiv.), l'auteur y défend vigoureusement le système de la protection de l'agriculture ; 2° Poinsard, *Protection et libre-échange* (recueil d'articles parus dans la *Science sociale*, 1892). L'auteur classe les États dont il étudie les conditions économiques en deux groupes, l'un auquel convient le libre-échange, l'autre dont les intérêts s'accommodent mieux de la protection. Ce n'est pas nous qui reprocherons à M. Poinsard de ne pas croire que la liberté commerciale soit bonne pour tous sans distinction. Nous ne croyons pas, nous aussi, que la protection soit un régime absolument supérieur. Seulement la difficulté — elle est grande, peut-être même insoluble — est non de décider pour un pays en particulier le régime qui lui convient — ce qui n'est déjà pas une tâche fort aisée, — mais d'opérer sans arbitraire des groupements collectifs. M. Poinsard ne s'est pas aidé pour y arriver des statistiques douanières ; il les écarte assez dédaigneusement, comme si l'on n'en pouvait tirer aucun enseignement. Son classement est déterminé par les conditions de la production actuelle et les aptitudes présumées de la race. Les pays à constitution industrielle prépondérante, Belgique, Hollande, Angleterre ont pour régime normal le libre-échange. Les États-Unis, l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Suisse, la France, pays à constitution complexe, agricole et industrielle, doivent demander à la protection l'aide qui leur est nécessaire pour le développement harmonique de leurs forces productives. Ce sont là des idées qui sont trop les nôtres pour que nous ayons la moindre objection à présenter. Mais l'auteur distingue ensuite des pays à constitution agricole prépondérante, soumis aussi à la loi du libre-échange : ils sont, selon l'auteur,

prédestinés à fournir les pays industriels de denrées et de matières premières, parce que leur population n'aurait pas les qualités nécessaires pour les mettre jamais en œuvre. C'est contre ce dogme de la prédestination économique que nous protestons. Aussi bien, voilà non seulement l'Espagne mais la Russie, où l'expansion industrielle a fait déjà de si remarquables progrès, condamnées, comme les républiques du Sud-Amérique à rester à perpétuité, pour les produits fabriqués, les clients des pays industriels de libre-échange! Et parmi ceux-ci on ne rencontre pas sans surprise les États Scandinaves : si, malgré la prépondérance de leur production maritime et forestière, ils sont assimilés aux pays industriels c'est à cause des qualités de la race, de son énergie au travail! Le tort de ce système (car il y a une construction systématique dans l'œuvre de M. Poinsard quoiqu'elle affecte la forme d'études analytiques successives) c'est de donner à la production actuelle (que nous ne connaissons, d'ailleurs, que par des statistiques générales qui ne méritent pas toutes un égal degré de confiance) une valeur d'induction décisive pour l'avenir économique, valeur qu'elles ne sauraient avoir. Ceci nous fait songer à ce curieux chapitre (ch. XIII) de *l'Interprétation économique de l'histoire* où Th. Rogers nous montre avec quelle lenteur s'est opéré le développement économique de l'Angleterre. Au XVIᵉ siècle, un auteur qui se fût inspiré des mêmes vues que M. Poinsard eût voué l'Angleterre à la production agricole et attribué la suprématie industrielle non seulement aux riches cités de la Flandre, mais à la France ou à l'Espagne!

773. 774. La loi sur la marine marchande, en préparation lors de l'impression du deuxième volume, a été promulguée le 30 janvier 1893. Elle consacre la distinction de la navigation au long cours, au cabotage international et au cabotage français; celui-ci est limité à la navigation entre ports français y compris ceux de l'Algérie. Les primes de navigation sont accordées aux deux premières espèces de navigation, à l'exception des lignes subventionnées. Les navires faisant le cabotage international n'ont cependant droit qu'aux deux tiers des primes accordées aux navires naviguant au long cours. Ces primes sont réservées aux navires de construction française d'un jaugeage supérieur à 80 tonneaux pour les voiliers et de 100 pour les vapeurs.

La durée des primes est de 10 années, à partir de la francisation. Les primes sont établies, par chaque tonneau de jauge et pour chaque 1000 milles parcourus, à un taux différent pour les navires en bois ou les navires en fer ou en acier. Les primes sont majorées de 25 p. 0/0 au profit des navires à vapeur construits sur plans approuvés. Elles sont décroissantes à raison de l'âge du navire. — En faveur de la construction (outre la réserve des primes de navigation aux navires construits sur nos chantiers) la loi nouvelle crée des primes calculées par chaque tonneau de jauge brute à des taux différents pour les navires à vapeur, les voiliers en fer ou en acier, ou pour les navires en bois. Les constructeurs de machines motrices et appareils auxiliaires reçoivent également des primes à tant par quintal. Des dispenses de pilotage, des mesures destinées à subvenir à l'établissement ou à l'amélioration de l'outillage des ports complètent les dispositions prises en faveur de notre marine nationale.

791. Depuis l'impression du second volume, la France a traité sur la base du tarif minimum avec plusieurs Etats de l'Amérique du Sud (Colombie, Uruguay, Paraguay, République argentine), avec la Perse, l'Egypte, le Mexique, etc. Le tarif minimum a été partiellement accordé aux Etats-Unis, au Maroc, au Canada. En Europe, le tarif minimum a encore été étendu par l'effet de nouvelles conventions avec plusieurs États secondaires (Roumanie, Monténégro, etc.). Enfin, la guerre de tarifs avec l'Espagne a pris fin. Malgré l'inégalité des deux tarifs français et espagnol, l'Espagne jouit de notre tarif minimum sans qu'elle ait réduit aucun des droits excessifs portés au sien.

Malheureusement l'accord ne s'est pas maintenu avec la Suisse qui, comme l'Italie et le Portugal, est jusqu'à nouvel ordre soumise à l'application de notre tarif général. D'une façon imprévoyante, le gouvernement s'était engagé à faire voter par les Chambres la réduction de 55 articles du tarif minimum promulgué depuis moins d'un an. Il devait s'attendre à la résistance opiniâtre d'une majorité résolûment protectionniste. Il était donc à craindre que la signature mise au bas de la convention Franco Helvétique du 23 juillet 1892, ne fût pas ratifiée. Il ne s'agissait pas simplement en effet d'une convention particulière avec la Suisse, mais en réalité d'un changement de

régime économique dont le bénéfice se fût étendu à tous les pays sans distinction jouissant du tarif minimum. D'autre part, l'attitude de la Suisse n'était pas propre à faciliter l'entente : le Gouvernement fédéral avait déclaré qu'il ne se contenterait pas d'une satisfaction partielle, mais que le maintien du *statu quo* était, dans sa résolution, subordonné à l'adoption en bloc des 55 réductions convenues. Malgré cela, par déférence pour une nation amie, la commission de la Chambre proposa, par l'organe de M. Méline, l'examen des réductions proposées, admettant les unes rejetant les autres (V. Rapport général, Chambre, session 1892, *annexes*, p. 2403 et suiv.). Mais la Chambre, tout en s'associant par des applaudissements unanimes à la pensée des députés qui proposaient un ordre du jour exprimant à la Suisse les sympathies du Parlement, crut devoir rejeter l'ensemble du projet et par suite refuser son approbation à la convention du 23 juillet. La Chambre a été déterminée par la crainte du danger de concessions partielles, dont la Suisse avait hautement annoncé qu'elle ne se contenterait pas, et qui, en définitive, par rapport à elle, fussent restées inutiles, tandis que, incorporées au tarif minimum, elles fussent devenues applicables aux autres pays sans que nous eussions obtenu d'eux aucun avantage en retour (Chambre, *débats*, séances des 22 et 24 décembre 1892).

La Suisse a témoigné une très-vive irritation du rejet de la convention. Dès le 27 décembre, le Conseil fédéral dénonçait le retrait du traitement du tarif le plus réduit accordé jusqu'alors aux marchandises françaises. Et la Suisse ne s'est pas bornée à appliquer son tarif général à nos produits; elle en a majoré les droits pour un certain nombre d'articles[1]. A cette guerre de tarifs nous n'avons pas opposé de représailles[2] : depuis le

[1] Voici à titre d'exemples quelques-unes de ces majorations : *vêtements confectionnés*, 300 francs (coton) au lieu de 120; 350 francs (laine) au lieu de 180; 600 francs (soie) au lieu de 300; *tissus de laine*, de 100 à 250 au lieu de 30 à 120; *tissus de soie* 150 à 400 au lieu de 60 à 100; machines, 12 au lieu de 4. V. la nomenclature des articles majorés dans le *Travail national*, 8 janvier 1893.

[2] A propos d'une interpellation sur le régime économique (14 mars 1892) le gouvernement, sur les plaintes exprimées au sujet de la guerre de tarifs de la Suisse, a déclaré qu'il y aurait lieu d'examiner s'il ne serait pas nécessaire de prendre, à l'égard de certaines puissances, une attitude plus énergique et plus ferme.

1[er] janvier les marchandises de provenance suisse sont soumises à notre tarif général, mais ces droits n'ont pas été majorés, comme ils eussent pu l'être en vertu de l'article 8 de la loi du 11 janvier 1892.

Les résultats du commerce extérieur de la France pendant l'année 1892 sont loin d'être défavorables au nouveau régime : les importations, de 4,767 millions (1891) ont été ramenées à 4,412 ; les exportations au contraire sont demeurées au même niveau : 3,562 au lieu de 3,569. Ces chiffres se décomposent ainsi : A l'*importation :* objets d'alimentation, 1,420 (1892) au lieu de 1,633 ; matières nécessaires à l'industrie, 2,236, au lieu de 2,349 ; objets fabriqués, 611 au lieu de 669 — soit 58 millions en moins — autres marchandises, 142 au lieu de 115 ; à l'*exportation :* objets d'alimentation, 753 (1892) au lieu de 778 ; matières nécessaires à l'industrie, 731 au lieu de 714 ; 1,794 d'objets fabriqués au lieu de 1,819 — soit 25 millions seulement en moins ; autres marchandises, 284 au lieu de 256 [1]. La perte des débouchés, la cherté de la vie si bruyamment annoncées au moment de la discussion des nouveaux tarifs ne se sont heureusement pas produites [2].

Pendant l'année 1892, le commerce de l'Angleterre a subi au contraire une nouvelle et considérable contraction. Si les importations sont descendues de 435 à 423 millions de ££ soit une diminution de 385 millions de francs, les exportations n'ont été que de 227 millions de ££ au lieu de 247 millions en 1891, soit une diminution de 604 millions de francs, et de 911 millions de francs, en remontant à 1890. Aussi le mouvement protectionniste a-t-il grandi en Angleterre. L'arrivée au pouvoir d'un ministère libéral pourra peut-être en retarder les effets, mais non l'étouffer entièrement.

Un régime tout différent que celui de l'Angleterre a mieux réussi aux États-Unis et même à l'Allemagne. Celle-ci a pu,

[1] Au moment de mettre sous presse nous recevons les documents statistiques de l'administration des douanes pour les trois premiers mois de 1893 : de 1,423 millions, en 1892 les importations sont descendues à 997 millions. Par contre les exportations sont en progrès, 810 millions (1893) au lieu de 791 (1892). Sur les objets fabriqués la plus-value dépasse 50 millions pour le trimestre.

[2] V. notamment les faits cités par M. Turrel, Chambre, *débats*, séance du 14 mars 1893.

comme nous, en 1892, maintenir à peu près ses positions dans la lutte internationale ; ses importations ont augmenté de 74 millions de francs (5,578 millions au lieu de 5,504), ses exportations ont légèrement fléchi : 4,160 millions au lieu de 4,174 en 1891.

Quant aux États-Unis, ils poursuivent sans arrêt leur marche ascensionnelle : les exportations en 1891-1892 ont été de 143 millions de dollars en excédent sur celles de l'exercice précédent (1,015 millions de dollars au lieu de 872 millions), tandis que les importations ont été resserrées de 17 millions de dollars (827 au lieu de 844). La balance du commerce a été en faveur de l'Union de 202 millions de dollars. Malgré le bill Mac-Kinley le mouvement commercial s'est accru notamment avec les pays qui, en grand nombre, tant en Amérique qu'en Europe, ont accepté la réciprocité que leur offrait le nouveau régime douanier de 1890. Les États-Unis modifieront-ils leurs tarifs dans un sens libéral ? L'élection de M. Cleveland le fait augurer mais la résistance sera vive car les partisans de la protection ont pour eux les résultats non équivoques de la politique douanière suivie jusqu'ici.

TOME III.

837. Sur le projet de loi concernant l'hygiène et la sécurité des ouvriers dans les établissements industriels, l'entente paraît devoir se faire entre les deux Chambres. La commission de la Chambre (sauf quelques variantes de rédaction) propose l'adoption du projet voté avec modifications par le Sénat. L'urgence a été déclarée et la législature ne se terminera pas, selon toute vraisemblance, sans qu'une très-regrettable lacune de nos lois industrielles ne soit comblée (V. Rapport Linart, Chambre, session 1892, *annexes*, p. 2429 et suiv.).

843. La loi du 9 septembre 1848 a limité aux usines et manufactures la réforme opérée par le décret du Gouvernement provisoire du 2 mars. Le plus grand mal a été, à notre avis, non cette restriction mais l'inobservation de la loi. V. sur ces différents points les très-vives critiques de M. Mataja (*Revue d'Écon. Polit.*, 1892, p. 1262 et suiv.).

856. Pour réagir contre l'insuffisance de leurs salaires et se défendre aussi contre les tentatives d'oppression des Unions

d'ouvriers, les ouvrières anglaises ont constitué des syndicats qui groupent plus de 50,000 ouvrières. C'est un commencement d'organisation d'où l'on peut beaucoup attendre[1].

862. Nous avons mentionné incidemment (n° 1083) la loi du 27 décembre 1892 sur l'arbitrage entre patrons et ouvriers promulguée depuis l'impression de la 1re partie du tome III. Elle consacre sans changement notable le projet de loi dont nous avons analysé les principales dispositions. V. le Rapport de M. Goblet, Sénat, session 1892, *annexes,* p. 509 et suiv., et l'importante discussion du Sénat, dans les séances des 15, 16, 17, 19, 20, 21 décembre 1892.

Les attributions d'arbitrage des Chambres de commerce et d'industrie autrichiennes signalées dans les monographies sur l'arbitrage et mentionnées aussi par M. Rudolf Maresch (*Handwörterbuch* de Conrad, t. IV, p. 312) nous ont fait affirmer leur intervention dans les conflits entre patrons et ouvriers. Il paraît cependant que seuls les inspecteurs de fabrique sont intervenus jusqu'ici, les chambres de commerce et d'industrie ne sortant pas d'un cercle d'action semblable à celui dans lequel la juridiction de nos prud'hommes est contenue.

863. La *Gewerbe ordnung* autrichienne de 1883 n'exige l'apprentissage que pour un certain nombre de métiers de la petite industrie ; aussi bien nous n'avons parlé au texte que des artisans de la petite industrie, mais la prescription légale n'est pas absolue (V. la note 1 de la page 173). De même les conditions d'examen pour le compagnonnage, celle d'un rapport numérique entre les apprentis et les compagnons résultent, non de la loi, mais du pouvoir réglementaire des corporations auquel elles sont abandonnées.

868. L'intransigeance des syndicats ouvriers fait craindre que cette institution ne serve guère en France, à l'apaisement social. Si d'abord le droit des ouvriers de se syndiquer a paru menacé, maintenant c'est la liberté des patrons ou celle des ouvriers non syndiqués qui est en péril. Certains syndicats semblent vouloir se mettre au-dessus des lois, aussi conçoit-on que le Sénat paraisse résolu à repousser la proposition Bovier-Lapierre même

[1] V. à ce sujet l'article de miss Fl. Routledge, *Revue sociale et politique* de Belgique, n° 6 de 1892, analysé par M. St.-Marc, *Revue d'Écon. Polit.*, 1893, p. 58.

amendée. Le rapport de M. Trarieux sur le nouveau projet de la Chambre a conclu au rejet pur et simple (Sénat, session 1892, *annexes*, p. 378). — Deux faits sont bien propres à montrer cette attitude militante des syndicats. 1° A Rive de Giers, la chambre syndicale des ouvriers métallurgistes réclame la constitution d'une commission syndicale ayant, comme celle des verriers du même centre industriel, le droit d'embaucher les ouvriers, de régler les conditions du travail. Les chefs d'usines refusent d'abdiquer entre les mains d'une commission aussi omnipotente. La grève éclate. Le juge de paix conformément à la nouvelle loi sur l'arbitrage fait des propositions d'arrangement. Le syndicat considérant que ses revendications ne sauraient être soumises à l'arbitrage, les repousse à l'unanimité. — 2° Un syndicat se constitue au sein d'une société coopérative pour limiter les pouvoirs du conseil d'administration. Celui-ci licencie les membres syndiqués se fondant sur ce que « avec un syndicat il n'y a plus d'administration possible. » C'est l'histoire de la *Moissonneuse*.

Si les Trades-Unions en Angleterre exercent le plus souvent dans les conflits avec les patrons une action conciliante, il ne semble pas, d'ailleurs, que la lutte intestine entre les ouvriers d'élite qui dirigent les Unions et les ouvriers non syndiqués ou les manœuvres (V. n° 851) soit sur le point de cesser. La grève des usines Carneggie à Homestead a montré jusqu'où pouvait aller en violence l'antagonisme de ces deux catégories de travailleurs[1].

872. La Chambre des députés a voté sans discussion la proposition de loi (Siegfried) relative aux habitations ouvrières, dans la séance du 25 mars 1893.

882 et **952**, p. 298, note 3 et p. 330, note 1. Dans les séances du 29 mars 1893, la Chambre des députés, après déclaration d'urgence, a voté la plupart des articles du projet de loi sur les sociétés coopératives et la participation aux bénéfices (V. sur ce projet le rapport de M. Doumer, session 1893, Chambre, *annexes*, p. 36 et suiv.). De plus, dans un projet de loi dont il a été question dans l'appendice III, n° 580, une disposition s'est glissée qui concerne les sociétés coopératives : le minimum de 50 francs pour les actions est supprimé. On ne pouvait maintenir

[1] V. sur ces divers incidents, Gide, dans la *Revue d'Écon. Polit.*, 1893, p. 42 et 245.

ce taux de 50 francs alors qu'on abaissait à 25 francs le minimum du taux des actions dans les autres sociétés. On trouvera dans le rapport de M. Doumer d'intéressants documents sur les sociétés coopératives en France et à l'étranger.

A la bibliographie des sociétés coopératives ajouter : Sbrojavacca sur les sociétés coopératives en Italie, *Revue d'Écon. Polit.*, 1892, p. 1268 et suiv.; Ch. Gide, sur le mouvement coopératif en France, même Revue, 1893, p. 1 et suiv.

1044. D'après le *Bulletin de statistique* (min. fin., 1892, t. 2, p. 221), le nombre des cotes en 1891 est pour la propriété non bâtie de 14,121,000 et pour la propriété bâtie de 6,587,000 ; au total de 20,708,000. Le nombre des cotes que nous avons indiqué dans le corps de l'ouvrage est celui de la propriété non bâtie. La décroissance que nous avons signalée continue donc.

1050. Pour les propriétés du duc de Buccleugh et du duc de Norfolk la valeur indiquée au texte — comme du reste cela résulte des documents reproduits par M. de Foville dans l'ouvrage auquel nous renvoyons en note et aussi de l'énormité des chiffres — est la valeur du domaine et non celle du revenu, lequel en ce qui concerne le duc de Buccleugh est de 5,750,000 francs.

1062. En cas de faillite, de liquidation judiciaire ou de déconfiture du chef d'entreprise, les ouvriers qui auront subi des retenues sur les salaires dans un but de prévoyance sont admis à réclamer la restitution de toutes les sommes non utilisées à cette fin. Telle est la disposition principale du projet de loi voté par le Sénat le 28 février 1893, mais il n'y est plus question du privilège que la Chambre des députés avait accordé aux ouvriers. A l'avenir, les retenues sur les salaires en vue d'assurer des retraites à leur personnel devront être versées par les patrons à la Caisse nationale des retraites, à la Caisse des dépôts et consignations ou à des caisses syndicales ou patronales spécialement autorisées à charge d'emplois déterminés par la loi. Le projet de loi sénatorial n'implique pas le principe de l'obligation de l'assurance. Il se borne à créer des garanties nécessaires pour les fonds destinés à la prévoyance en vertu de conventions libres. Au contraire, peu après, le Sénat délibérant sur le projet relatif aux caisses de retraites et de secours des ouvriers mineurs a admis le principe de l'assurance obligatoire à raison de 4 p. 0/0 du salaire, dont moitié à prélever sur le salaire et moitié à fournir

par l'exploitant lui-même, l'État devant en outre fournir des subventions (Sénat, séances des 16, 17, 21 février, 16 mars 1893). De cette disposition spéciale on peut rapprocher l'article 12 de la loi du 30 janvier 1893 sur la marine marchande qui affecte 4 p. 0/0 des primes qu'elle institue à la Caisse des invalides de la marine. Ce droit spécial, en faveur des mineurs et des marins, n'implique-t-il pas que, dans la pensée du Sénat, pour les ouvriers en général, la prévoyance resterait facultative?

1072 à **1074**. La discussion de la réforme des caisses d'épargne (V. p. 564, note 4) a été reprise devant la Chambre des députés (séances des 7, 10 et 11 mars 1893). La commission proposait d'abaisser à 1,000 francs le maximum du compte des déposants. Après discussion le maximum de 2,000 francs a été conservé provisoirement, mais il sera abaissé de 100 francs par an jusqu'au chiffre de 1,500 francs. Le chiffre des versements ne pourra excéder 300 francs par quinzaine. Les caisses d'épargne sont autorisées à employer leur fortune personnelle en valeurs locales, bons de Monts-de-piété ou en constructions d'habitations à bon marché. Un dixième du boni annuel peut être employé en opérations de crédit populaire ou même en œuvre d'assistance publique. Nous n'avons pas besoin de reproduire notre critique sur ce dernier point. Une disposition autorisant les caisses d'épargne ordinaires, sous le nom de caisses libres, à opérer elles-mêmes le placement des dépôts jusqu'à concurrence de quatre fois le montant de leur fortune personnelle a été prudemment écartée. Pour les dépôts, l'adduction à la Caisse des dépôts et consignations reste la règle absolue, sauf une plus grande latitude donnée à cette Caisse pour le placement.

1081. Voté avec quelques modifications par le Sénat (14 et 23 juin 1892), le projet de loi sur les sociétés de secours mutuels est soumis à la Chambre, où il n'est pas encore venu en discussion. V. le nouveau texte du projet, Chambre, session 1892, *annexes*, p. 2274.

1116. Le Sénat a adopté dans ses grandes lignes (séances des 10, 13, 16 mars 1893) le projet de loi sur l'assistance médicale gratuite, mais une modification relative à une pure question de compétence administrative nécessitera le retour du projet devant la Chambre des députés.

TOME IV.

1146. La loi du 30 janvier 1893 sur la marine marchande (art. 11) permet d'établir, en vertu de décrets, des péages locaux temporaires, pour assurer le service des emprunts contractés par un département, une commune ou une chambre de commerce, en vue de créer ou d'améliorer l'outillage d'exploitation des ports maritimes ou de subvenir aux dépenses pour travaux de maintien ou d'augmentation de profondeur des rades, passes, chenaux ou bassins. A l'exemple de ce qui a eu lieu en Angleterre, en Espagne et dans d'autres pays, ces péages seront acquittés par tous navires étrangers ou français d'après le tonnage.

1149. Par suite des ouvertures réalisées en 1891, au 31 décembre de cette année, les chemins de fer des puissances européennes avaient un développement total de 228,000 kilom. ainsi répartis : Allemagne, 43,409 (dont Prusse, 27,166); Autriche-Hongrie, 28,066; Belgique, 5,307; Danemark, 2,014; Espagne, 10,131; France, 37,946; Grande-Bretagne, 32,695 (dont 22,992 pour l'Angleterre); Grèce, 915; Italie, 13,186; Pays-Bas, 3,079; Portugal, 2,293; Roumanie, 2,543; Russie, 31,071; Serbie, 540; Suède et Norwège, 9,841; Suisse, 3,279; Turquie, 1,719; Malte, 11 (V. *Journal officiel*, 13 mars 1893, p. 1323).

1181. La réduction des tarifs de la grande vitesse (avril 1892) n'a pas abaissé le produit brut total des lignes d'intérêt général qui s'est maintenu pour les quatre trimestres de 1892 à 1117 millions, en progression de 118,400 fr. sur les recettes de 1891, mais la recette kilométrique est descendue de 36,491 à 35,772 fr.

1275. L'impôt sur les opérations de bourse à cause des difficultés qu'il soulève (elles sont analysées n° 648, appendice III) a été ajourné, mais le principe en est admis. Chose assez piquante, les partis en lutte, agents de change et coulissiers, loin de s'opposer à l'impôt en demandent l'établissement dans l'espoir d'y trouver, l'un la consécration d'un privilège exclusif, l'autre la reconnaissance officielle de son existence. Au surplus, cet impôt existe en Allemagne depuis 1885, en Autriche-Hongrie depuis 1892. L'on ne peut donc objecter à son établissement

en France qu'il créerait pour nos marchés financiers une charge dont seraient exempts les principaux marchés du Continent.

1317. La charge de la garantie d'intérêt pèse lourdement sur nos finances (V. n° 1167). Les prévisions sont de 91 millions pour le budget de 1894. Les moins-values fiscales (impôt sur la grande vitesse; droits d'importation) ont obligé déjà dans le budget de 1893 (projet sénatorial) à rouvrir un compte spécial pour le service de la garantie d'intérêt qui avait été incorporé au budget ordinaire (V. sur le compte de la garantie d'intérêt le rapport de M. Boulanger, Sénat, session 1893, *annexes*, p. 156, 159). Voilà la marche vers l'unification budgétaire suspendue! Outre le compte de la garantie d'intérêt qui vient d'être rétabli, d'autres comptes spéciaux que l'on avait songé à supprimer, ainsi les avances pour constructions scolaires, pour travaux de navigation devront être maintenus jusqu'à ce que la situation financière se soit améliorée. Avant d'arriver à l'unité budgétaire, il faudrait aussi faire disparaître les annuités inscrites au compte de la Caisse des dépôts et consignations du chef de divers emprunts contractés par son intermédiaire. Enfin l'idéal de l'unité budgétaire exigerait la suppression de plusieurs budgets annexes, monnaies et médailles, imprimerie nationale, légion d'honneur, etc. Pour des raisons déjà données, l'existence d'autres budgets annexes, de ceux de la caisse d'épargne postale et des chemins de fer de l'État est beaucoup mieux justifiée.

12 avril 1893.

FIN DU QUATRIÈME ET DERNIER VOLUME.

TABLE ANALYTIQUE

DES MATIÈRES DU TOME QUATRIÈME

TROISIÈME PARTIE.

ÉCONOMIE PUBLIQUE.

LIVRE II.

ÉCONOMIE FINANCIÈRE.

APPENDICES.

FIN DE LA TABLE ANALYTIQUE DES MATIÈRES

DU TOME QUATRIÈME.

TABLE ALPHABÉTIQUE

DES QUATRE VOLUMES (*).

(*) Les chiffres romains indiquent le volume et les chiffres arabes les numéros de la série unique pour les quatre volumes.

Les chiffres gras indiquent les numéros de l'ouvrage auxquels des additions ont été faites dans l'appendice III.

FIN DE LA TABLE ALPHABÉTIQUE.

BAR-LE-DUC, IMPRIMERIE CONTANT-LAGUERRE.



